

# OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

**THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW**

Kwartalnik • Quarterly

Marzec • March 2021

19

**Zeszyt • Issue 1**

**UNIwersytet Opolski • University of Opole**

ISSN 1731-8297

<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

e-ISSN 6969-9696

SCIENTIFIC BOARD / RADA NAUKOWA

- Andrzej Bator* (University of Wrocław / Poland)  
*Silvestre Bello Rodríguez* (Universidad de las Palmas de Gran Canaria / Canary Islands)  
*Maria del Carmen Lázaro Guillamón* (Universitat "Jaume I" Castellón de la Plana / Spain)  
*Daniel Cole* (Indiana University Bloomington / USA)  
*Elena Fasoli* (University of Trento / Italy)  
*Stanisław Hoc* (University of Opole / Poland)  
*Lothar Knopp* (Brandenburg University of Technology Cottbus-Senftenberg / Germany)  
*Wojciech Kowalski* (University of Silesia in Katowice / Poland)  
*Luc Lawrysen* (Ghent University, President of the Constitutional Court / Belgium)  
*Michaela Moravčíková* (Trnava University in Trnava / Slovakia)  
*Vasilica Negrut* (Danubius University of Galati / Romania)  
*Ioana Nicolae* (Transilvania University of Brasov / Romania)  
*Noriko Okubo* (Osaka University / Japan)  
*Tomasz Sokolowski* (Adam Mickiewicz University in Poznań / Poland)  
*Budislaw Vukas* (University of Rijeka / Croatia)  
*Jerzy Zajadło* (University of Gdańsk / Poland)  
*José Luis Zamora Manzano* (Universidad de las Palmas de Gran Canaria / Canary Islands)

EDITOR-IN-CHIEF / REDAKTOR NACZELNY

*Włodzimierz Kaczorowski*

THEMATIC EDITORS / REDAKTORZY TEMATYCZNI

- Stefan Marek Grochalski* – European law  
*Ewa Kozerska* – state and law studies  
*Agnieszka Skóra; Anna Haladyj; Jerzy Jendrośka* – public law  
*Piotr Stec; Alicja Jagielska-Burduk* – private law

MANAGING EDITOR / REDAKTOR PROWADZĄCY

*Marta Woźniak*

SECRETARY / SEKRETARZ REDAKCJI

*Marta Woźniak*  
*Katarzyna Biczysko-Pudelko*

ADDRESS OF THE EDITORIAL BOARD / ADRES REDAKCJI

Instytut Nauk Prawnych  
Uniwersytet Opolski  
ul. Katowicka 87a  
45-060 Opole  
e-mail: redakcja.osap@gmail.com

**Declaration concerning the original version**

The Editorial Board declare that the original (referential) version of the Journal is available in the paper form.

<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

Ewa Katarzyna CZECH, Dariusz OSTROWIECKI, Zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego – przegląd orzecznictwa .....	9
Anna FUS, Odpowiedzialność członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – wybrane zagadnienia .....	21
Monika HACZKOWSKA, Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych .....	41
Adam KUCHARSKI, Wybrane aspekty społeczno-etyczne współczesnego systemu finansowo-pięiężnego .....	65
Paweł NIEWĘGŁOWSKI, Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości .....	77
Adrianna WĄCZEK, Prekluzja dowodowa w postępowaniu przed sądem II instancji .....	95

### GLOSY

Sławomir ZWOLAK, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2018 r., II OSK 878/16 .....	115
---	-----

### RECENZJE

Tomasz Kuczur, <i>Przestępstwo szpiegostwa w Polsce w XX i XXI wieku. Polityka kryminalna, zakres kryminalizacji, uwarunkowania systemowe</i> , Bydgoszcz 2020, ss. 704 (Stanisław HOC) .....	127
---	-----



## CONTENTS

### ARTICLES

- Ewa Katarzyna CZECH, Dariusz OSTROWIECKI, Suspension of the procedure for issuing the decision to suspend the use of an installation without an integrated permit – a review of the jurisprudence ..... 9
- Anna FUS, Liability of members of the management board of a limited liability company – selected issues ..... 21
- Monika HACZKOWSKA, The Constitution at the “time of plague”, that is about negligence by the authorities and legal consequences of thereof ..... 41
- Adam KUCHARSKI, Selected socio-ethical aspects of the modern financial and monetary system ..... 65
- Paweł NIEWĘGŁOWSKI, Grounds and consequences of real estate expropriation ..... 77
- Adrianna WĄCZEK, Evidential preclusion in the proceedings before the court of the second instance ..... 95

### GLOSSES

- Sławomir ZWOLAK, Gloss to the Supreme Administrative Court Judgment of 24 January 2018, II OSK 878/16 ..... 115

### REVIEWS

- Tomasz Kuczur, *Przestępstwo szpiegostwa w Polsce w XX i XXI wieku. Polityka kryminalna, zakres kryminalizacji, uwarunkowania systemowe* [The crime of espionage in Poland in the 20<sup>th</sup> and the 21<sup>st</sup> centuries. Criminal policy, scope of criminalization, systemic conditions], Bydgoszcz 2020, 704 pages (*Stanisław HOC*) ..... 127



## **Artykuły / Articles**





Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-03-01  
accepted 2021-03-15



## Zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego – przeгляд orzecznictwa

Suspension of the procedure for issuing the decision  
to suspend the use of an installation without an integrated permit –  
a review of the jurisprudence

EWA KATARZYNA CZECH

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0001-5421-4053, e.czech@uwb.edu.pl

DARIUSZ OSTROWIECKI

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0001-9803-9744, d.ostrowiecki@wp.pl

**Citation:** Czech, Ewa Katarzyna. Ostrowiecki, Dariusz. 2021. Zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego – przeгляд orzecznictwa. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 09–20. DOI: 10.25167/osap.3709.

**Abstract:** The study analyzes the issues pertaining to the administrative authority's duty to suspend the procedure for issuing the decision to suspend the use of an installation without the required integrated permit, which is carried out pursuant to Article 365 Para 1 point 1 of the Law on Environment if the condition for submitting an application for the issuance of such a permit is met. The authors also considered the issue of the obligation of the administration authority expressed in the examination of the reason for not having an integrated permit as a premise, the lack of which conditions the suspension of the use of the installation. These issues were analyzed on the basis of stances expressed in the jurisprudence. They made it possible to formulate a conclusion that the legislator correctly specified in the law the optional suspension of the use of an installation without the

required integrated permit, depending on the reasons for the lack of an integrated permit, and the legitimacy of its indication of the need to defer the procedure of suspension of the use of the installation, in the event that the entity using it, applied for an integrated permit.

**Keywords:** integrated permit, suspension of use of the installation, purposeful and systemic interpretation, fault, administrative liability

**Abstrakt:** W treści opracowania poddano analizie zagadnienia powinności organu administracji w zakresie zawieszenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, prowadzonego na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. w przypadku spełnienia przesłanki złożenia wniosku o wydanie takiego pozwolenia, a także rozważano kwestię obowiązku organu administracji wyrażającego się w badaniu przyczyny nieposiadania pozwolenia zintegrowanego jako przesłanki, którego brak warunkuje wstrzymanie użytkowania instalacji. Kwestie te zostały przeanalizowane na podstawie stanowisk wyrażonych w orzecznictwie. Pozwoliły one na sformułowanie wniosku o trafności określenia przez ustawodawcę wprost w przepisach prawa fakultatywności wstrzymania użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, uzależnionej od przyczyn braku pozwolenia zintegrowanego, a także zasadności wskazania przez niego na konieczność zawieszenia postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji, w przypadku gdy podmiot ją użytkujący wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego.

**Słowa kluczowe:** pozwolenie zintegrowane, wstrzymanie użytkowania instalacji, wykładnia celowościowa i systemowa, wina, odpowiedzialność administracyjna

## 1. Uwagi wstępne

Określenie w art. 365 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219, dalej: p.o.ś.), że wojewódzki inspektor ochrony środowiska (dalej: inspektor wioś) wstrzyma użytkowanie instalacji, w przypadku braku pozwolenia zintegrowanego, powoduje spory interpretacyjne skutkujące rozbieżnościami w stanowiskach judykatury prezentowanymi w związku z funkcjonowaniem tego przepisu. W szczególności dotyczą one tej kwestii, czy inspektor wioś może bądź jest obowiązany zawiesić postępowanie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji w sytuacji, gdy podmiot użytkujący instalację wystąpił o wydanie pozwolenia zintegrowanego przed wszczęciem postępowania przez inspektora wioś bądź już w jego trakcie.

Poddając pod rozagę to zagadnienie, należy odnieść się do istoty odpowiedzialności administracyjnej, jak również odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska. W powyższym kontekście należy rozważyć, czy wstrzymanie użytkowania instalacji, bez badania przyczyny braku pozwolenia zintegrowanego, spełni funkcję prewencyjną odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, czy może wręcz przeciwnie – spowoduje, że adresat decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji nie będzie zainteresowany ochro-

ną środowiska, skoro będzie ponosił skutki braku pozwolenia zintegrowanego, mimo że np. uczynił wszystko, by pozwolenie to uzyskać przed rozpoczęciem użytkowania instalacji, a brak stosownej decyzji jest spowodowany opieszałością administracji publicznej w jej działaniach.

W związku z tym, że regulacja art. 365 ust. 1 p.o.ś. dotyczy wstrzymania użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, trzeba wskazać, co należy rozumieć pod pojęciem instalacji oraz kiedy pozwolenie zintegrowane jest wymagane przez przepisy prawa. Zgodnie z wolą ustawodawcy pod pojęciem instalacji, na mocy art. 3 pkt 6 p.o.ś., należy rozumieć stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami. Warunkiem uznania powyższych urządzeń i budowli za instalacje jest możliwość spowodowania emisji w trakcie ich eksploatacji. Równocześnie w przepisach prawa zostało wskazane, że pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych.

Jednocześnie zamiarem autorów niniejszego artykułu jest wykazanie, że organ winien zawiesić postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, prowadzonego na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., w przypadku spełnienia przesłanki złożenia wniosku o wydanie takiego pozwolenia. Podejmą oni także próbę uzasadnienia, że organ administracji obowiązany jest do badania przyczyny nieposiadania pozwolenia zintegrowanego jako przesłanki, którego brak warunkuje wstrzymanie użytkowania instalacji. Celem poniżej zawartych rozważań jest z kolei przedstawienie stanowisk judykatury w przedmiocie zawieszenia postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego w sytuacjach wskazanych wyżej.

## **2. Istota zagadnienia wstępnego**

Zgodnie z treścią art. 97 ust. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256, dalej: k.p.a.) organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Takie brzmienie tego przepisu uzasadnia rozważanie kwestii zakresu treściowego zagadnienia wstępnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że należy uwzględnić przypadki, „w których

wydanie orzeczenia merytorycznego w sprawie będącej przedmiotem postępowania przed właściwym organem uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego. Oznacza to, że bez rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez inny organ lub sąd wydanie decyzji w danej sprawie jest niemożliwe. Organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie głównej, musi ustalić związek przyczynowy pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej a zagadnieniem wstępnym. O takiej zależności przesądza treść przepisów prawa materialnego, stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnej. Powyższa zależność musi być bezpośrednia” (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2083/19 oraz z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2660/19).

We wcześniejszym orzeczeniu NSA (wyroki NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2819/18 oraz z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 931/17) stwierdził natomiast, że zagadnienie wstępne ma rację bytu, gdy ziszczone są cztery elementy: zagadnienie to wyłania się w toku postępowania administracyjnego, rozstrzygnięcie tego zagadnienia należy do innego organu lub sądu, wymaga ono uprzedniego rozstrzygnięcia, istnieje zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji.

Uwzględniając wyżej przytoczone stanowiska judykatury, należy wskazać, że z zagadnieniem wstępnym będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy organ nie może wydać rozstrzygnięcia bez decyzji innego organu, który proceduje w odrębnej sprawie. W ocenie autorów niniejszego artykułu takim zagadnieniem wstępnym jest ewentualne udzielenie pozwolenia zintegrowanego. W sytuacji, gdy podmiot wystąpił o wydanie pozwolenia zintegrowanego przed wszczęciem postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji bądź w jego trakcie, inspektor wioś winien – z uwagi na tę właśnie okoliczność – zawiesić postępowanie do czasu wydania pozwolenia zintegrowanego.

### **3. Istota odpowiedzialności administracyjnej, w tym odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska**

Do podstawowych cech odpowiedzialności administracyjnej – co wyróżnia ją spośród innych rodzajów odpowiedzialności prawnej – należy to, że pierwszoplanową funkcją, którą ona spełnia, jest funkcja prewencyjna. Co z uwagi na to jest istotne, zastosowanie kary przy odpowiedzialności administracyjnej w stosunku do podmiotu naruszającego prawo nie jest związane z realizacją funkcji represyjnych jako najistotniejszej do osiągnięcia poprzez relegalizację tej odpowiedzialności. Podnosi się nawet, że zachwianie proporcji w celu podstawowym kary administracyjnej na rzecz funkcji represyjnej nadaje jej charakter kary kryminalnej (Niżnik-Dobosz 2011: 136). W związku z tym stosowanie sankcji administracyjnych nie może stanowić kary za popełniony czyn, jak to

jest w przypadku odpowiedzialności karnej, lecz może spełniać co najwyżej rolę środka przymusu, służącego zapewnieniu realizacji zadań administracji (wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Dlatego też: „Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. [...] To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji” (wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Wskazuje się, że poddanie określonych zachowań odpowiedzialności administracyjnej nakazuje z góry przyjąć, że sankcje wymierzane w jej ramach pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną, nawet gdyby stopień ich dolegliwości był taki sam jak w przypadku odpowiedzialności o charakterze represyjnym (Gromek 2013: 153; za: Sepioło-Jankowska 2020: 85).

Należy także zauważyć, że w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej coraz częściej dostrzega się konieczność uwzględniania winy jako przesłanki ponoszenia odpowiedzialności oraz jako kryterium mające decydować o wysokości kary pieniężnej bądź zastosowania danej sankcji (Podgórski 1974: 145). Już w 1993 r. takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny, według którego wymierzenie kary pieniężnej nie może nastąpić bez uprzedniego zbadania subiektywnego elementu zawinienia (inaczej mówiąc – czy strona ponosi winę za brak pozwolenia zintegrowanego). W ocenie Trybunału podmiotowi zagrożonemu karą pieniężną z uwagi na naruszenie obowiązku administracyjnego powinno się stworzyć możliwość obrony i wykazania, że naruszenie tegoż obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności. Jak wynika następnie z uzasadnienia tego wyroku, z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzony jest bowiem zakaz mechanicznego i rygorystycznego regulowania sytuacji prawnej osób, na których spoczywa obowiązek przestrzegania określonych norm. Wszelkie niekorzystne zmiany w sytuacji tych osób związane z naruszeniem wzmiankowanego obowiązku muszą być uzależnione od przyczyn, które spowodowały jego niewykonanie (Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5.). Orzeczenie to spotkało się z aprobatą doktryny prawa administracyjnego (Kmieciak 2000: 130; Szydło 2003: 141; Sepioło-Jankowska 2020: 84–85).

Trybunał Konstytucyjny zaprezentował również stanowisko, że charakter odpowiedzialności administracyjnej nie jest absolutny i doznaje różnych ograniczeń, gdyż osoba naruszająca dane przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczyniła wszystko, czego można było od niej rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić (wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Powyższy pogląd został podtrzymany w wielu orze-

czeniu sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku NSA wskazuje się, że w niektórych przypadkach nie należy ściśle patrzeć na przepisy prawa, które nakazują obiektywnie karać za pewne zachowania, lecz należy badać również, czy podmiot dopuszczający się naruszenia tych przepisów ponosi za to winę oraz czy zrobił wszystko, czego można było od niego w sposób racjonalny wymagać, aby do tego naruszenia nie doszło (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12).

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 25 lipca 2007 r. (sygn. akt II SA/Bk 276/07) wskazał, że obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej nie jest tożsama z odpowiedzialnością absolutną. Można zatem dojść do wniosku, że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności w przypadku wykazania, iż uczynił wszystko, co było w jego mocy, tym samym dołożył należytej staranności, aby nie dopuścić się zachowania sprzecznego z normami prawa. Nie jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego, a także ustalenie wysokości sankcji administracyjnych w sposób niezależny od przyczyn, które spowodowały nieterminowe wykonanie obowiązku prawnego (tu w konkretnej sprawie w zakresie odpowiedzialności przewidzianej w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Podmiot, który ma zostać ukarany sankcją administracyjną, musi mieć zapewnione prawo do obrony w zakresie procedur administracyjnych, a także – co należy uznać za szczególnie istotne – prawo do zwolnienia się z odpowiedzialności administracyjnej, przynajmniej przez wykazanie, że dołożył należytej staranności, wykonując swoje obowiązki, ponadto że obiektywnie miał możliwość zachowania się w inny sposób niż ten, który wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego (Czech 2008: 234–235). Tym samym należy przyjąć, że podmiot, który wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego (w tym przypadku – prowadzenia instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego), winien mieć możliwość niejako do „obrony” przed nałożeniem na niego sankcji administracyjnej (w tym przypadku – wstrzymania użytkowania instalacji). Organ, wydając decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji, powinien ocenić każdą sprawę w sposób zindywidualizowany.

Uwzględniając okoliczność, że odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska – mimo specyfiki dobra prawnego, jakim jest środowisko – nie przestaje być odpowiedzialnością administracyjną, należy przyjąć, że wyżej przywołane stanowiska będą konfirmowały także odrębność tej odpowiedzialności. Co więcej, w przypadku właśnie odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska spełnianie funkcji prewencyjnej ma charakter podstawowy. Zapobieganie niekorzystnym zmianom z obszarze elementów przyrodniczych jest zdecydowanie bardziej pożądane niż naprawa szkód w nich wyrządzonych,

która nie zawsze jest możliwa. Nie jest też priorytetem represja, którą powinny odczuć podmioty naruszające prawo, gdyż nie powoduje to powstrzymywania się przez nie od tych zachowań, szczególnie w tych przypadkach, gdy nie będą miały możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności, mimo że uczyniły wszystko, aby nie naruszyć norm obowiązującego prawa (por. Radecki 2002: 83; Czech 2008: 234–235).

#### **4. Zawieszenie postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.**

Treść art. 365 ust. 1 p.o.ś. została umiejscowiona przez ustawodawcę w dziale III ustawy Prawo ochrony środowiska, zatytułowanym „Odpowiedzialność administracyjna”, która (co zostało wykazane wcześniej) jest co najmniej odpowiedzialnością obiektywną, ale nie absolutną.

Literalne brzmienie art. 365 ust. 1 p.o.ś. prowadzi do wniosku, że w przypadku braku pozwolenia zintegrowanego (w sytuacji wymogu jego posiadania) inspektor wioś ma obowiązek wstrzymania użytkowania instalacji. Niemniej jednak takie stanowisko stanowiłoby nadinterpretację intencji racjonalnego ustawodawcy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 maja 2006 r.: „Dla interpretacji przepisu art. 365 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.) należy zastosować wykładnię celowościową i systemową, gdyż zastosowanie wykładni gramatycznej prowadzi do przyjęcia, że wynik sprawy o uzyskanie pozwolenia zintegrowanego nie stanowi zagadnienia wstępnego dla sprawy o wstrzymanie eksploatacji urządzeń, co stanowi naruszenie art. 97 § 1 pkt 4 KPA poprzez jego niezastosowanie” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 341/06). Przedmiotowa sprawa dotyczyła wniosku spółki o zawieszenie postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji, z uwagi na fakt, że spółka wystąpiła o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Wnioskodawczyni wskazała, że udzielenie stronie pozwolenia zintegrowanego ma bezpośredni wpływ na postępowanie w sprawie o wstrzymanie użytkowania instalacji, a winą za brak pozwolenia obciąża organ, który opieszale rozpatruje jej wniosek o wydanie tegoż pozwolenia.

Należy przyjąć, że w przedmiotowym stanie faktycznym strona może skutecznie bronić się przed wstrzymaniem użytkowania instalacji w sytuacji, gdy dopełniła wszelkich formalności związanych z jego uzyskaniem, tj. m.in. złożyła kompletny wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że wszystko zależy od wyniku tego postępowania oraz tego, co będzie się działo w trakcie procedowania.

W późniejszym wyroku NSA wskazano, że „w sytuacji gdy podmiot korzystający ze środowiska dopełnił wszystkich formalności celem uzyskania

wymaganego pozwolenia zintegrowanego, nie może ponosić ujemnych skutków braku działania organów. Brak bowiem pozwolenia zintegrowanego ujawniony w toku postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji nie jest wynikiem zaniedbań ze strony prowadzącego instalację, lecz długotrwałości postępowania administracyjnego w tym zakresie, na co zasadnie zwrócił również uwagę Sąd I instancji. Negatywne rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji w takim przypadku bez uprzedniego zawieszenia postępowania naruszałoby zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 2972/17, LEX nr 2517461). Tym samym sądy potwierdziły, że organy prowadzące postępowanie nie powinny kierować się tylko literalnym brzmieniem obowiązujących przepisów, ale badać każdą sprawę indywidualnie oraz ustalić przyczyny braku w tym przypadku pozwolenia zintegrowanego. W sytuacji, gdy brak pozwolenia zintegrowanego wynika z faktu opieszałości organu w postępowaniu w przedmiocie jego wydania, co jest niezależne od zachowań wnioskodawcy, organ powinien zawiesić postępowanie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji do czasu uzyskania decyzji w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego. Raz jeszcze należy przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., gdzie w uzasadnieniu Sąd wyraźnie wskazał, że do interpretacji art. 365 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska należy stosować wykładnię celowości i systemową. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie (w tym przypadku – Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska), orzekając wstrzymanie użytkowania instalacji na podstawie ww. przepisu, winien wziąć pod uwagę przyświecający ustawodawcy cel wprowadzenia takiej regulacji do ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazać należy, że stosowanie przepisu wprost, bez przeprowadzenia stosownego postępowania bądź rozpatrzenia zagadnienia wstępnego, będzie miało charakter represyjny, co pozostaje w sprzeczności z prewencyjnym charakterem odpowiedzialności administracyjnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 341/06).

W innym orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r. wskazano, że „toczące się postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego z wniosku skarżącego nie jest kwestią prawną, która albo ujawniła się w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 365 ust. 1 Poś i dotyczy istotnej dla sprawy przesłanki decyzji lub postanowienia, albo z przepisów prawa materialnego wynika wprost konieczność rozstrzygnięcia danej kwestii prawnej. Pomiędzy sprawą wydania decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego a kwestią toczącego się postępowania o udzielenie pozwolenia zintegrowanego nie istnieje taki związek normatywny, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., gdyż brak jest związku przyczynowego pomiędzy prowadzonym postępowaniem w sprawie wydania decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji na podstawie



art. 365 ust. 1 Poś a ewentualnym otrzymaniem lub nie pozwolenia zintegrowanego przez wnioskodawcę” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2092/19).

Powyższe stanowisko jest konsekwencją wcześniejszego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2017 r., gdzie Sąd stwierdził, że „podzielił bowiem stanowisko organu I instancji, że okoliczność wystąpienia przez Skarżącą z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego w dniu [...] grudnia 2015 r. nie wyczerpuje przesłanki z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Wskazać należy, że art. 365 ust. 1 ustawy nakłada na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obowiązek wstrzymania, w drodze decyzji, użytkowania instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte [...] listopada 2015 r. W dacie jego wszczęcia Skarżąca nie dysponowała stosownym pozwoleniem. Fakt złożenia wniosku do Starosty K. jest zaś niewystarczającą przesłanką do uznania postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego za zagadnienie wstępne, a tym samym zawieszenia postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji, gdyż uniemożliwiłoby to stosowanie wszelkich środków karno-administracyjnych w przypadku braku pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Postępowanie w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji stanowi zaś odrębne postępowanie. Do dnia wydania zaskarżonych decyzji Skarżąca nie wykazała zaś, aby legitymowała się wymaganym pozwoleniem” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2832/16).

Powyższe orzeczenie pozwala na sformułowanie poglądu nie tylko o braku jednolitości stanowisk judykatury, ale przede wszystkim o niewystarczającym odniesieniu się przez Sąd w powoływanym ostatnio orzeczeniu do istoty zagadnienia wstępnego i potrzebie przyjmowania, że odpowiedzialność administracyjna, w tym odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska, nie może być traktowana jako absolutna, chociażby z uwagi na konieczność spełniania przez te odpowiedzialności przede wszystkim funkcji prewencyjnej. Jednocześnie mając na uwadze cztery podstawowe cechy zagadnienia wstępnego wypracowane na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. to, że zagadnienie to wyłącza się w toku postępowania administracyjnego, rozstrzygnięcie tego zagadnienia należy do innego organu lub sądu, wymaga ono uprzedniego rozstrzygnięcia, istnieje zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji, należy przyjąć, że wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego przed wszczęciem postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji (bądź w jego trakcie) stanowi zagadnienie wstępne. W postępowaniu w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji organ (z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej oraz jej funkcję prewencyjną) winien zbadać przyczynę braku pozwolenia, a strona może skutecznie podnieść, że wystąpiła o wydanie pozwolenia zintegrowanego. W toku postępowania o wstrzymanie użytkowania

instalacji pojawia się zagadnienie w postaci ewentualnej możliwości uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Niewątpliwie w postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego i postępowaniu o wstrzymanie użytkowania instalacji mamy do czynienia z innymi organami, które wstrzymują użytkowanie instalacji oraz odpowiednio udzielają pozwolenia zintegrowanego. Bez rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej udzielenia bądź odmowy przyznania pozwolenia zintegrowanego niezasadne jest orzekanie o wstrzymaniu użytkowania instalacji, ponieważ między jednym a drugim postępowaniem istnieje taka zależność, która uniemożliwia wydanie zgodnej z prawem decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji przed zakończeniem postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego. Takie stanowisko potwierdza przywołane powyżej orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r., zgodnie z którym strona nie może ponosić ujemnych skutków braku pozwolenia zintegrowanego, jeżeli jego brak podyktowany jest zaniedbaniami ze strony organu w związku z opieszałym prowadzeniem postępowania. W sytuacji, gdy brak pozwolenia zostanie ujawniony w postępowaniu o wstrzymanie użytkowania instalacji, organ winien zawiesić postępowania w przedmiotowej sprawie.

Pomimo że art. 365 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje wprost na wstrzymanie użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego, to jednak w praktyce sytuacja już nie jest taka oczywista. W ocenie autorów niniejszego artykułu organ w pierwszej kolejności winien zbadać przyczyny braku pozwolenia zintegrowanego. Może się bowiem okazać, że podmiot korzystający ze środowiska już przed wszczęciem postępowania bądź w jego trakcie złożył stosowny wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. W takiej sytuacji postępowanie w tej sprawie winno być traktowane jako zagadnienie wstępne, które jest rozstrzygane przez inny organ. Wydaje się zatem, że w takim przypadku inspektor wioś, który prowadzi postępowanie w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji, winien zbadać, czy nie występują przesłanki do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W sytuacji, gdy prowadzone jest postępowanie o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz nie występuje zagrożenie dla środowiska w znaczących rozmiarach, brakuje racjonalnych przesłanek przeciwko zawieszeniu postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji (tak: Gruszecki, LEX/el).

## 5. Uwagi końcowe

W konsekwencji powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że chociaż w treści art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wskazano, że inspektor wioś wstrzyma w drodze decyzji użytkowanie instalacji bez pozwolenia zintegrowanego, to jednak wskazywana wyżej istota zagadnienia wstępnego i lakoniczność realizacji przez odpowiedzialność administracyjną, w tym odpowiedzialność administracyjną w ochronie środowiska, funkcji prewencyjnej powodują konieczność przyjmowania

wskazanych w powyższych rozważaniach kierunków interpretacyjnych tych norm. Zatem w tych przypadkach, gdy podmiot złożył stosowny wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego, ewentualne udzielenie pozwolenia zintegrowanego winno być traktowane jako zagadnienie wstępne, które jest rozstrzygane przez inny organ. Z kolei z uwagi na charakter odpowiedzialności administracyjnej (obiektywny, ale nie absolutny), jak również stosowanie wykładni systemowej i celowościowej norm art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., podmiot użytkujący instalację bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego winien mieć możliwość obrony oraz wykazania niewystępowania przyczyn leżących po jego stronie, które doprowadziły do braku stosownego pozwolenia. W takiej sytuacji Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska powinien poddać analizie okoliczności faktyczne i ustalić, dlaczego podmiot nie ma pozwolenia, a następnie zawiesić postępowanie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji do czasu uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Niemniej jednak praktyka pokazuje, że organy nie stosują wykładni celowościowej i systemowej komentowanych norm, lecz odczytują je literalnie, wstrzymując użytkowanie instalacji. W ocenie autorów niniejszego artykułu takie postępowanie jest błędne i stanowi konsekwencję wadliwej wykładni art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. przez inspektorów wioś, jak również organ wyższego szczebla.

*De lege ferenda* ustawodawca powinien wprost określić fakultatywność wstrzymania użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, uzależnioną jednak od przyczyn braku pozwolenia zintegrowanego, a także powinien wskazać na konieczność zawieszenia postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji w przypadku, gdy podmiot ją użytkujący wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Tylko takie działanie ustawodawcy pozwoli na gospodarowanie i ochronę środowiska zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także na uzyskanie większej jednolitości orzecznictwa i na realizację zasady zaufania obywateli do organów państwa.

### Wykaz skrótów

k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.o.ś. – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

### Bibliografia

#### Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 2020, poz. 256.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz.U. 2020, poz. 1219.

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2660/19. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2083/19. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 931/17. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 2972/17. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2819/18. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2092/19. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2832/16. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Bk 276/07. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 341/06. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09.
- Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.
- Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93. OTK 1994, cz. I, poz. 5.

### Opracowania

- Czech, Ewa Katarzyna. 2008. *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*. Białystok: Wydawnictwo Trans Humana.
- Gromek, Zdzisław. 2013. *Odpowiedzialność administracyjna – czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?* W: K. Tetlak (red.). *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gruszecki, Krzysztof. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. LEX/el.
- Kmieciak, Zbigniew. 2000. *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2011. *Cele i funkcje sankcji administracyjnych*. W: M. Stahl (red.). *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Podgórski, Karol. 1974. *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Radecki, Wojciech. 2002. *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Sepiolo-Jankowska, Iwona. 2020. *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*. *Prokuratura i Prawo* (1): 81–100.
- Szydło, Marek. 2003. *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*. *Studia Prawnicze* (4): 125–150.

Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-03-02  
accepted 2021-03-17



## Odpowiedzialność członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – wybrane zagadnienia

### Liability of members of the management board of a limited liability company – selected issues

ANNA FUS

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-5499-1263, [afus@uni.opole.pl](mailto:afus@uni.opole.pl)

**Citation:** Fus, Anna. 2021. Odpowiedzialność członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – wybrane zagadnienia. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 21–40. DOI: 10.25167/osap.3705.

**Abstract:** Members of the management board of a limited liability company may be held responsible in connection with their function. The liability may result from a number of legal acts, including the Code of Commercial Companies, the Tax Ordinance Act and the Bankruptcy Law Act. This article describes, in a cross-sectional manner, the most important issues related to the liability of management board members under individual legal acts. It covers the basic issues influencing the determination of the liability of management board members and the amount of this liability.

**Keywords:** responsibility, management, limited liability company

**Abstrakt:** Członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w związku ze sprawowaną funkcją mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności. Odpowiedzialność może wynikać z szeregu aktów prawnych, w tym kodeksu spółek handlowych, ordynacji podatkowej czy ustawy Prawo upadłościowe. Niniejszy artykuł w sposób przekrojowy opisuje najważniejsze zagadnienia związane z odpowiedzialnością członków zarządu na podstawie poszczególnych aktów prawnych. Uwzględnione w nim zostały podstawowe zagadnienia mające wpływ na ustalenie odpowiedzialności członków zarządu oraz wysokość tej odpowiedzialności.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność, zarząd, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

## 1. Wstęp

Pełnienie funkcji członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nakłada szereg obowiązków związanych z nadzorem nad działalnością spółki. Co jednak istotne – z punktu widzenia ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania spółki – na członkach zarządu ciąży przede wszystkim obowiązek bieżącej kontroli sytuacji finansowej w zarządzanej przez siebie spółce. Zaniechanie obowiązków związanych z nadzorem nad finansami spółki może prowadzić do aktualizacji osobistej odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Odpowiedzialność ta występuje w razie niemożności spełnienia przez spółkę całości lub części jej zobowiązań. Członkowie zarządu mogą ponosić odpowiedzialność zarówno za zobowiązania związane z bieżącym funkcjonowaniem spółki, jak i za zobowiązania podatkowe czy też za niedopełnienie innych obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Niniejsze opracowanie ma na celu przekrojowe wskazanie potencjalnych źródeł odpowiedzialności członków zarządu wraz ze wskazaniem najważniejszych przesłanek pozwalających na pociągnięcie członków zarządu do odpowiedzialności. Jednocześnie opracowanie to opiera się na praktycznych aspektach związanych z ponoszeniem odpowiedzialności, stąd też jego istotnym elementem są liczne orzeczenia sądów wskazujące na wykształconą praktykę sądów w zakresie ponoszenia odpowiedzialności przez członków zarządu za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

## 2. Przesłanki odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na gruncie art. 299 Kodeksu spółek handlowych

### 2.1. Zakres odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki

Rozważania o zakresie odpowiedzialności należy rozpocząć od wskazania, że jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie za jej zobowiązania. Odpowiedzialność członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – na podstawie art. 299 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526) (dalej: k.s.h.) – obejmuje zasądzone w wydanym przeciwko spółce tytule wykonawczym należności. Ponadto wierzyciel ma prawo domagać się od członka zarządu pokrycia kosztów procesu, kosztów postępowania egzekucyjnego umorzonych z powodu bezskuteczności egzekucji (sygn. akt I AGa 7/18).

Ponadto wierzyciel może domagać się od członka zarządu także odsetek – zarówno odsetek należnych od spółki, jak i odsetek bezpośrednio należnych od członka zarządu za opóźnienie w spełnieniu świadczenia (Osajda 2017).

Należy także doprecyzować, że członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność również za zobowiązania spółki na podstawie art. 299 § 1 k.s.h., powstałe po złożeniu wniosku o ogłoszenie upadłości. Do rzeczonych kosztów zalicza się m.in. koszty sądowe zasądzone w sprawie prowadzonej przeciwko syndykowi. Co jednak istotne, koszty te muszą mieć związek ze stosunkiem prawnym istniejącym w chwili złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (sygn. akt III CZP 78/18). Jednocześnie nie bez znaczenia dla ustalenia zakresu odpowiedzialności członków zarządu pozostaje Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie ze względu na przywołany kazus. Zgodnie z orzeczeniem odpowiedzialność członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązanie do zapłaty czynszu w czasie, gdy przestał on być członkiem zarządu, znajduje usprawiedliwienie również dlatego, że w czasie sprawowania przez niego funkcji członka zarządu miał on wpływ na istnienie tej odpowiedzialności. Wskazano, że członek zarządu miał możliwość, jako działający członek zarządu, podjąć czynności zmierzające do rozwiązania umowy najmu (sygn. akt I AGa 217/18).

## **2.2. Podział czynności w spółce a odpowiedzialność za zobowiązania**

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sam fakt wpisu określonej osoby do Krajowego Rejestru Sądowego jako osoby sprawującej funkcję członka zarządu nie przesądza automatycznie o możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności tej osoby za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na podstawie art. 299 k.s.h. (sygn. akt III CSK 96/17). Podkreślenia wymaga fakt, że co do zasady jednak odpowiedzialność obciąża każdego z członków zarządu spółki. Jednocześnie w orzecznictwie pojawia się pogląd wskazujący na to, że tylko taki stan faktyczny, który pozwala na stwierdzenie, że członek zarządu rzeczywiście i obiektywnie nie ma możliwości uczestniczenia w zarządzaniu sprawami spółki, może uzasadniać wniosek o zwolnienie tego członka zarządu od odpowiedzialności za zobowiązania spółki (sygn. akt I AGa 234/18). Jak wskazuje Sąd Najwyższy, wewnętrzne ustalenia wspólników wskazujące na to, że dla przykładu jeden z menedżerów nie zajmuje się finansami spółki, lecz tylko produkcją, mają znaczenie jedynie wewnątrz firmy, nie mają natomiast znaczenia wobec jej wierzycieli (II CSK 446/13). Tym samym, jak wskazuje powyższe, umowa zawarta pomiędzy członkami zarządu spółki, zgodnie z którą podzielili oni między siebie zadania związane z zarządzaniem, nie ma wpływu na uchylenie się od odpowiedzialności członka zarządu na gruncie art. 299 k.s.h. (sygn. akt I AGa 269/18). Wewnętrzny podział obowiązków dokonany między członkami zarządu spółki co do zasady nie ma wpływu na wyłączenie członka

zarządu od ponoszenia odpowiedzialności. Dokonanie podziału obowiązków nie zwalnia członka zarządu z obowiązku bieżącego monitorowania sytuacji spółki i reagowania w odpowiednim czasie na ewentualne zagrożenia dla płynności finansowej spółki.

### **3. Cesja wierzytelności wynikających z art. 299 k.s.h.**

#### **3.1. Istota cesji wierzytelności**

W związku z praktyką zawierania umowy cesji wobec niedokonywania spłaty zobowiązań przez spółki istotne jest wskazanie, czy cesja wierzytelności spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ma wpływ na uprawnienie dochodzenia należności od członków zarządu spółki w razie stwierdzenia bezskuteczności egzekucji. Tym samym należy odpowiedzieć na pytanie, czy zawarcie umowy cesji, której przedmiotem jest niespłacone zobowiązanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, uprawnia cesjonariusza do wytoczenia powództwa przeciwko członkowi zarządu dłużnej spółki.

Istotą cesji jest uprawnienie wierzyciela do przeniesienia wierzytelności na osobę trzecią. Co istotne, umowa taka może zostać zawarta bez zgody dłużnika. Wierzytelność będąca przedmiotem umowy cesji musi być zbywalna. Skutkiem zawarcia umowy cesji jest sytuacja, w której miejsce dotychczasowego wierzyciela zajmuje nabywca wierzytelności (Ciszewski, Nazaruk [red.] 2019). Jedną z zasad odnoszących się do cesji wierzytelności jest to, że sytuacja dłużnika – wskutek zawartej umowy – nie może ulec zmianie (Kurowski 2018). Przedmiotem obrotu przy cesji wierzytelności jest prawo podmiotowe, które odpowiada zobowiązaniu, czyli uprawnieniu wierzyciela do żądania świadczenia od dłużnika (sygn. akt VI ACa 746/18).

#### **3.2. Roszczenia przeciwko członkowi zarządu jako przedmiot cesji wierzytelności**

Rozpocząć należy od tego, że zgodnie z literalnym brzmieniem art. 509 k.c. wraz z wierzytelnością przechodzą na nabywcę wszelkie związane z nią prawa, w szczególności roszczenie o zaległe odsetki.

Zatem wskutek zawarcia umowy cesji dotychczasowy wierzyciel traci ogół praw i obowiązków, które dotychczas mu przysługiwały (Ciszewski, Nazaruk [red.] 2019). Tym samym wskutek zawarcia przez wierzyciela umowy cesji wierzytelności stosunek zobowiązaniowy nie ulega zmianie. W tym przypadku dochodzi do zmiany po stronie wierzyciela (sygn. akt I ACa 28/20).

Tym samym – mając na względzie powyższe – skoro wierzycielowi przysługuje roszczenie przeciwko spółce, to w razie bezskuteczności egzekucji



przysługuje mu także roszczenie przeciwko członkowi zarządu. Jednocześnie w kontekście omawianej problematyki należy mieć na względzie art. 509 k.c., zgodnie z którym wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią, chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Tym samym k.c. wskazuje na trzy sytuacje, w których cesja wierzytelności nie jest możliwa. W kontekście odpowiedzialności za nieuregulowane zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością największe znaczenie mają jednak uregulowania dotyczące ewentualnego zakazu cesji w umowach zawieranych przez spółkę.

W umowie między spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z jej kontrahentami może zostać zawarty zakaz dokonania cesji wierzytelności, jak również umowa taka może przewidywać, że dokonanie przelewu wierzytelności będzie możliwe dopiero po spełnieniu określonych warunków. Jak wskazuje Grzegorz Sikorski, zawarcie umowy przelewu w sytuacji wystąpienia zakazów, o których mowa w art. 509 k.c., powoduje jej nieważność (art. 58 § 1 k.c.) (Sikorski 2019). Jednocześnie w orzecznictwie wskazano, że przelew wierzytelności, co do której obowiązuje umowne zastrzeżenie wyłączające możliwość jej cedowania bez zgody dłużnika, nie jest nieważny. Uzasadnieniem jest to, że nie jest to ustawowy zakaz cesji, lecz zakaz umowny. Z art. 509 § 1 k.c. wynika tylko dopuszczalność wprowadzenia takiego zastrzeżenia, i to wymagająca umowy stron. Zastrzeżenie może zostać odwołane. Jednocześnie skoro z treści art. 509 § 1 k.c. wynika, że w przepisie tym mowa o przelewie bez zgody dłużnika, to znaczy – i taka wykładnia skutków tego zastrzeżenia dominuje w piśmiennictwie i orzecznictwie – że wyrażenie zgody przez dłużnika usuwa przyczynę wadliwości podjętej czynności. Czynności, których prawidłowość wymaga udzielenia zgody przez osobę trzecią (w tym wypadku dłużnika), nie są w rozumieniu art. 63 k.c. czynnościami nieważnymi, lecz czynnościami nieskutecznymi. Stają się nieważne dopiero wtedy, kiedy podmiot, od którego zgody zależy skuteczność umowy, definitywnie odmówi jej udzielenia (sygn. akt II CSK 622/17). Tym samym wobec brzmienia art. 509 k.c. przyjąć należy, że wraz z cesją wierzytelności przeciwko spółce na nabywcę wierzytelności przechodzą także dalsze wierzytelności przeciwko członkowi zarządu. Należy jednak każdorazowo weryfikować postanowienia umowne w zakresie ewentualnego zakazu cesji wierzytelności.

#### **4. Przedawnienie roszczeń wynikających z art. 299 k.s.h.**

##### **4.1. Rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia roszczeń**

Dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia roszczeń przeciwko członkom zarządu kluczowe znaczenie ma ustalenie podstawy dochodzenia roszczeń przeciwko członkom zarządu. Wskazać należy, że wobec istnienia prawomocnego orzeczenia

zasądzającego roszczenie w sprawie przeciwko spółce członek zarządu nie może podnieść skutecznego zarzutu dotyczącego istnienia zobowiązania spółki i jego wysokości (sygn. akt V ACa 98/18). Artykuł 299 k.s.h. w sposób jednoznaczny określa rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu przeciwko członkowi zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wierzyciel w toku postępowania ma dwa podstawowe obowiązki: 1) wykazanie istnienia zobowiązania, 2) wykazanie bezskuteczności egzekucji przeciwko spółce. Jednocześnie wystarczające jest, by wierzyciel, który nie wyegzekwował należności wobec spółki stwierdzonej tytułem egzekucyjnym, przedłożył tytuł egzekucyjny stwierdzający zobowiązanie spółki i jednocześnie udowodnił, że egzekucja prowadzona wobec spółki okazała się bezskuteczna (sygn. akt V CSK 699/15). Tym samym wierzyciel ma możliwość wykazania bezskuteczności egzekucji w stosunku do swojej wierzytelności poprzez uzyskanie od komornika sądowego postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

Należy także wskazać, że konieczność badania, czy w określonym stanie faktycznym wystąpiły przesłanki pozwalające na uwolnienie się członka zarządu od odpowiedzialności na podstawie art. 299 § 1 k.s.h., zachodzi w sytuacji, w której zostanie stwierdzone, że doszło do bezskuteczności egzekucji istniejących zobowiązań dłużnej spółki w stosunku do wierzyciela (sygn. akt I ACa 350/17). Tym samym bieg terminu przedawnienia roszczeń przeciwko członkowi zarządu nie rozpoczyna się, dopóki nie zostanie stwierdzona bezskuteczność egzekucji przeciwko spółce.

Dlatego też postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego to moment skutkujący powstaniem stanu wymagalności roszczenia wynikającego z art. 299 k.s.h. (sygn. akt I ACa 1230/12). Podobnie wskazano, że podstawą określenia wysokości zobowiązania członka zarządu powinien być co najmniej tytuł egzekucyjny (sygn. akt V ACa 98/18). Należy mieć jednak na uwadze, że uzyskanie postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego przeciwko spółce nie jest obligatoryjnym elementem w przypadku wytoczenia powództwa przeciwko członkowi zarządu. W orzecznictwie przewidziano inne sposoby wykazania bezskuteczności egzekucji przeciwko spółce. W tym zakresie Sąd Najwyższy wskazuje, że jeśli powstanie roszczenia przewidzianego w art. 299 § 1 i 2 k.s.h. przeciwko członkom zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest uwarunkowane bezskutecznością egzekucji, to termin jego przedawnienia musi być liczony od zaistnienia uświadomionego przez wierzyciela stanu, który można w ten sposób zakwalifikować. Warunkiem uświadomienia przez wierzyciela, że egzekucja konkretnej wierzytelności przeciwko spółce z ograniczoną odpowiedzialnością będzie bezskuteczna, jest rozeznanie w kondycji gospodarczej spółki. Dla stwierdzenia, że kondycja nie pozwoli wierzycielowi na zaspokojenie jego wierzytelności, nie jest jednak niezbędne, żeby wierzyciel inicjował przeciwko spółce postępowanie egzekucyjne i w na-

stępnym tego uzyskał w tym postępowaniu postanowienie o jego umorzeniu z uwagi na bezskuteczność (sygn. akt I CSK 96/18). W orzecznictwie wskazuje się, że wykazanie bezskuteczności egzekucji wobec spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może nastąpić na podstawie każdego dowodu, który wykaże, że spółka nie posiada majątku, który pozwalałby na zaspokojenie wierzyciela. Za dowody takie mogą zostać uznane: 1) postanowienie sądu o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości z tego powodu, że majątek spółki nie wystarcza nawet na koszty postępowania; 2) bilans spółki, z którego wynika, że spółka nie ma majątku wystarczającego na zaspokojenie wierzyciela; 3) postanowienie o umorzeniu egzekucji z powodu jej bezskuteczności uzyskane przez innego wierzyciela. Wierzyciel nie musi nawet wszczynać egzekucji, jeżeli możliwe jest wykazanie innymi dowodami, że nie można będzie w toku egzekucji uzyskać zaspokojenia całej wierzytelności (sygn. akt I AGa 147/18). Jednocześnie w kontekście wcześniejszych rozważań o cesji wierzytelności przeciwko członkom zarządu należy wskazać, że zawarcie umowy cesji nie ma wpływu na przerwanie biegu przedawnienia. Ponadto cesjonariusza obejmują wszystkie konsekwencje zdarzeń, które nastąpiły wraz z dokonaniem przelewu, a wpływające na bieg przedawnienia (sygn. akt IV CSK 438/18).

#### **4.2. Termin przedawnienia roszczeń**

Wobec powyższych rozważań dotyczących rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia należy wskazać, jakim okresem przedawnienia objęte są roszczenia z art. 299 k.s.h. Ugruntowana linia orzecznicza wskazuje na to, że odpowiedzialność z art. 299 k.s.h. ma charakter deliktowy i jednocześnie do przedawnienia roszczeń znajdują zastosowanie reguły i przepisy dotyczące przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z tytułu czynów niedozwolonych (sygn. akt I AGa 310/18, sygn. akt I AGa 42/18, sygn. akt III CZP 72/08). Orzecznictwo wskazywało także na możliwość stosowania ogólnych terminów przedawnienia dla roszczeń wynikających z art. 299 k.s.h., jednak obecnie pogląd ten nie jest już aktualny (sygn. akt III CKN 582/97). Z racji deliktowego charakteru odpowiedzialności, zgodnie z dyspozycją art. 442<sup>1</sup> k.c., roszczenia przeciwko członkom zarządu wynikające z art. 299 k.s.h. podlegają 3-letniemu terminowi przedawnienia (sygn. akt I AGa 269/18).

### **5. Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania na gruncie Ordynacji podatkowej**

Podstawę odpowiedzialności za zobowiązania na gruncie ordynacji podatkowej stanowi art. 116 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325) (dalej: o.p.). Zgodnie z treścią regulacji za zaległości

podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna. Członkowie zarządu mogą uwolnić się od odpowiedzialności w sytuacji, w której we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub w tym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2020 r., poz. 814) albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, albo też niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez winy członka zarządu. Jednocześnie członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu nie wykazał, że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez jego winy. Wskazać należy, że odpowiedzialność członków zarządu obejmuje m.in. zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań, których termin płatności upływał w czasie pełnienia przez nich obowiązków członka zarządu.

Odpowiedzialność członków zarządu wynikająca z art. 116 o.p. ma charakter osobisty, tym samym dotyczy ona całego majątku członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (Dowgier 2021). Jednocześnie wskazać należy, że rezygnacja/odwołanie z funkcji członka zarządu nie zwalnia z odpowiedzialności. Data końcowa pełnienia funkcji wyznacza granice czasowe odpowiedzialności członka zarządu za zobowiązania spółki (Karwat 2016).

Pomimo faktu, że regulacje dotyczące odpowiedzialności wynikającej z art. 299 k.s.h. oraz odpowiedzialności na gruncie art. 116 o.p. zostały sformułowane w sposób analogiczny, Sebastian Koczur wskazuje, że odpowiedzialność podatkowa ma charakter gwarancyjny, a w przypadku odpowiedzialności cywilnoprawnej może być mowa o odpowiedzialności o charakterze odszkodowawczym (Koczur 2014). Jednocześnie odpowiedzialność na gruncie art. 116 o.p. jest odpowiedzialnością subsydiarną – uaktualnia się dopiero w momencie stwierdzenia, że egzekucja wobec spółki z ograniczoną odpowiedzialnością okaże się bezskuteczna (Serwacki 2020). Z tego też powodu w dalszej części niniejszego rodzaju omówiona zostanie przesłanka bezskuteczności egzekucji.

### 5.1. Wykazanie bezskuteczności egzekucji

Kwestia ustalenia wystąpienia przesłanki bezskuteczności egzekucji jest przedmiotem postępowań przed sądami administracyjnymi. W orzecznictwie wykształciły się dwa kierunki w sposobie ustalania bezskuteczności egzekucji.

Zgodnie z pierwszym kierunkiem orzecznictwa wszczęcie i przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego stanowią warunek stwierdzenia bezskuteczności egzekucji zobowiązania podatkowego spółki. Naczelny Sąd Admini-

stracyjny wskazał, że poza postępowaniem egzekucyjnym nie ma możliwości stwierdzenia bezskuteczności egzekucji i jednocześnie częściowa bezskuteczność egzekucji może zostać stwierdzona tylko w postępowaniu egzekucyjnym (sygn. akt II FSK 2121/09). Dla praktyki odzyskiwania należności istotne jest również to, że w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego egzekucja musi zostać skierowana przeciwko wszystkim składnikom majątku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Do wykazania bezskuteczności egzekucji, a tym samym pociągnięcia członka zarządu do odpowiedzialności nie jest wystarczające prowadzenie przeciwko spółce egzekucji jedynie z części jej majątku (np. tylko z rachunku bankowego) (sygn. akt I SA/Gd 529/06). Jeżeli w majątku spółki pozostanie składnik, co do którego wcale nie toczyło się postępowanie egzekucyjne lub też organ nie przystąpił do toczącej się już egzekucji, wówczas nie ma jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia, że wystąpiła przesłanka bezskuteczności egzekucji, która pozwala na aktualizację odpowiedzialności członków zarządu (sygn. akt II FSK 1951/10).

Drugi kierunek orzecznicy sądów administracyjnych wskazuje, że bezskuteczność egzekucji może zostać wykazana innymi środkami dowodowymi, nie tylko poprzez postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał wprost, że w art. 116 o.p. wymóg formalnego stwierdzenia bezskuteczności egzekucji administracyjnej nie znajduje umocowania (sygn. akt I FSK 508/06). Za bezskutecznością egzekucji prowadzonej przeciwko spółce mogą przemawiać inne czynności podejmowane przeciwko dłużnikowi. Istotne jest jednak to, aby czynności te nie pozostawiały wątpliwości co do tego, że wierzyciel nie ma możliwości uzyskania zaspokojenia swoich roszczeń z jakiegokolwiek części majątku spółki (sygn. akt II FSK 342/06). Tym samym bezskuteczność egzekucji wobec spółki można ustalić na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu (sygn. akt II FSK 774/11). Organy podatkowe mogą wykazać bezskuteczność egzekucji za pomocą wszelkich dowodów, które będą potwierdzać niemożność zaspokojenia publicznoprawnych roszczeń Skarbu Państwa (dotyczy to zarówno całości, jak i części należności) (sygn. akt I FSK 508/06).

## **6. Odpowiedzialność członków zarządu na gruncie art. 293 k.s.h.**

Członek zarządu odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami umowy spółki, chyba że nie ponosi winy. Niniejsza regulacja rozciąga się na cały okres funkcjonowania spółki. Poza członkami zarządu odpowiedzialność na podstawie omawianej regulacji ponoszą: 1) członkowie rady nadzorczej, 2) członkowie komisji rewizyjnej, 3) likwidator. Co do zasady wspólnicy spółki

z ograniczoną odpowiedzialnością nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności na podstawie rzeczony regulacji. Należy jednak mieć na uwadze, że jeśli wspólnik jest także członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub pełni funkcję likwidatora – wówczas także może ponosić odpowiedzialność. W takiej sytuacji warunkiem pociągnięcia wspólnika do odpowiedzialności jest to, aby działania bądź zaniechania miały związek z pełnioną funkcją (Kidyba 2021). Odpowiedzialność na gruncie art. 293 k.s.h. stanowi odpowiedzialność *ex contractu* (Dumkiewicz 2020). Jednocześnie w orzecznictwie wskazano, że wszczęcie postępowania na podstawie art. 293 k.s.h. powinno być poprzedzone uchwałą podjętą przez wspólników (sygn. akt I AGa 88/18). Podjęcie rzeczony uchwały przez zgromadzenie wspólników wskazuje na chęć uzyskania przez spółkę odszkodowania. Wobec podjęcia uchwały w toku postępowania spółka powinna udowodnić: 1) szkodę, 2) niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków, 3) związek przyczynowy między powstałą szkodą i niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków przez członka zarządu (sygn. akt VII AGa 156/18). W kontekście odpowiedzialności z art. 293 k.s.h. należy wskazać, że związana jest ona bezpośrednio z relacjami wewnątrz spółki – powstanie szkody spółki związane jest bezpośrednio z działaniem członka zarządu (Popardowski 2019).

### 6.1. Przesłanka staranności w wykonywaniu czynności

Artykuł 293 k.s.h. wprost nakłada na członków zarządu obowiązek dołożenia staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że nieznanomość przez członka zarządu stanu finansów spółki czy też subiektywna (niekoniecznie prawidłowa) ocena sytuacji majątkowej spółki nie powoduje automatycznie, że odpowiedzialność członka zarządu zostaje wyłączona. Jednocześnie – jak podkreśla się w orzecznictwie – nadzieja członków zarządu na to, że spółka w przyszłości osiągnie zyski, także nie ma wpływu na odpowiedzialność członków zarządu na gruncie omawianej regulacji (sygn. akt III AUa 852/16). Pojęcie staranności przy wykonywaniu zadań przez członków zarządu to w szczególności znajomość procesów zachodzących w spółce, w tym finansowych. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że osoba pełniąca funkcję członka zarządu powinna posiadać odpowiednią wiedzę, a także umiejętności związane z kierowaniem zasobami ludzkimi, jak również powinna cechować się znajomością przepisów prawa. Wyrażenie zgody na pełnienie funkcji członka zarządu w sytuacji, w której członek zarządu ma świadomość braku odpowiedniego wykształcenia oraz nieposiadania doświadczenia koniecznego do pełnienia funkcji, może stanowić naruszenie wymaganej staranności i sumiennosci. Warto wskazać, że nie ma wymogu, aby członek zarządu posiadał odpowiednie wykształcenie –

pozwalające na pełnienie funkcji, wystarczające jest posiadanie odpowiedniego przygotowania praktycznego do pełnienia funkcji (sygn. akt I ACa 912/16). Co jednak należy podkreślić, niezachowanie przez członka zarządu należytej staranności nie stanowi samodzielnej podstawy do pociągnięcia członka zarządu do odpowiedzialności. Jednocześnie naruszenie obowiązku zachowania staranności w kierowaniu spółką w sytuacji, gdy takie działania członka zarządu nie są sprzeczne z prawem lub postanowieniami umowy spółki, powoduje niemożność pociągnięcia członka zarządu do odpowiedzialności na podstawie art. 293 k.s.h. (Rodzynkiewicz 2018). Artykuł 293 § 2 k.s.h. stanowi podkreślenie wymagania profesjonalizmu po stronie członków organów spółki. Członkowie zarządu zobowiązani są do weryfikacji uchwał, które mają zostać przez nich wykonane pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, a także umową spółki (Michalski 2018). Właśnie ta należyta staranność wymaga każdorazowo sprawdzania, czy podejmowane decyzje mają oparcie w przepisach prawa czy regulacjach umowy.

Niewykonanie przez członków zarządu spółki uchwały sprzecznej z umową lub przepisami prawa nie stanowi przesłanki do pociągnięcia członków zarządu do odpowiedzialności (Dumkiewicz 2015).

## **6.2. Brak winy jako przesłanka wyłączenia odpowiedzialności członków zarządu**

Z treści art. 293 k.s.h. wynika, że członek zarządu nie ponosi odpowiedzialności wobec spółki za działanie lub zaniechanie sprzeczne z prawem lub postanowieniami umowy spółki, jeśli nie ponosi winy.

Za brak winy na gruncie art. 293 k.s.h. powinno się uznać obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od członka zarządu należycie dbającego o swoje interesy. Tym samym członek zarządu powinien wykazać brak swojej winy poprzez udowodnienie staranności w swoich działaniach. Ponadto członek zarządu powinien wykazać, że zaistniałe uchybienie było od niego niezależne (sygn. akt III AUa 536/18). Przesłanka braku winy członka zarządu w kontekście omawianej regulacji będzie zachodziła tylko w wyjątkowych sytuacjach. Jako przykład wyjątkowej sytuacji można wskazać długotrwałą chorobę członka zarządu lub niedopuszczanie członka zarządu do informacji dotyczących spółki. Jednak w takiej sytuacji członek zarządu może podejmować wszystkie możliwe czynności mające na celu osiągnięcie wiedzy o stanie finansowym spółki (sygn. akt I AGa 234/18).

## **7. Odpowiedzialność członków zarządu na gruncie art. 291 k.s.h.**

Regulacja z art. 291 k.s.h. stanowi podstawę odpowiedzialności członków zarządu w sytuacji, w której członkowie zarządu umyślnie lub przez niedbalstwo

podali fałszywe dane w: 1) oświadczeniu dołączanym do zgłoszenia spółki, tj. oświadczeniu wszystkich członków zarządu, że wkłady zostały wniesione w całości przez wszystkich wspólników spółki, lub 2) oświadczeniu wszystkich członków zarządu, że wkłady na podwyższony kapitał zakładowy zostały w całości wniesione.

W wyżej wymienionych sytuacjach członkowie zarządu odpowiadają wobec wierzycieli spółki solidarnie ze spółką przez trzy lata od dnia zarejestrowania spółki lub zarejestrowania podwyższenia kapitału zakładowego.

Celem tej regulacji jest ochrona kapitału zakładowego spółki, który ma zabezpieczać interesy wierzycieli spółki (Karolak 2004). Omawiana regulacja zwana jest odpowiedzialnością za fałsz. Jak wskazuje Andrzej Kidyba, niezachowanie należytej staranności przez członka zarządu przy składaniu powyższych oświadczeń stanowi wystarczającą podstawę do ponoszenia odpowiedzialności. Tym samym zarząd, podpisując oświadczenia, nie zapoznając się z ich treścią i nie weryfikując jej, także będzie ponosił odpowiedzialność (Kidyba 2021). Powstanie odpowiedzialności na gruncie art. 291 k.s.h. nie jest uzależnione od powstania jakiegokolwiek szkody (Szyszko 2007). W związku z tym, że regulacja ta stanowi swego rodzaju ochronę wierzycieli spółki, wobec naruszenia regulacji z art. 291 członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność *ex lege* (Osajda 2014). Co jednak warto zaznaczyć, oświadczenia, o których stanowi omawiana regulacja, są obligatoryjne – żadne inne dokumenty nie mogą zastąpić złożonych oświadczeń. Jedynie złożone oświadczenia potwierdzają, że wkłady na pokrycie kapitału zakładowego zostały wniesione (Kidyba, Kopaczyńska-Pieczniak 2013).

## **8. Odpowiedzialność członków zarządu na gruncie art. 21 ustawy Prawo upadłościowe**

Zgodnie z uregulowaniami art. 21 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1228 ) (dalej: pr. up.) dłużnik jest obowiązany, nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, zgłosić w sądzie wnioski o ogłoszenie upadłości. Jeżeli dłużnikiem jest osoba prawna, obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spoczywa na członkach zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Co do zasady członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezłożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w terminie, chyba że nie ponoszą oni winy. Członkowie zarządu mogą uwolnić się od odpowiedzialności, w szczególności jeżeli wykażą, że nie później niż w terminie: 1) trzydziestu dni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, lub 2) trzydziestu dni od dnia, w którym został ustanowiony zarząd sukcesyjny, otwarto postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu.



Odpowiedzialność na gruncie art. 21 pr. up. jest odpowiedzialnością odszkodowawczą *ex delicto* opartą na zasadzie winy. Przesłankami odpowiedzialności są: 1) powstała szkoda, 2) wina członków zarządu, 3) związek przyczynowy pomiędzy niewykonaniem obowiązku zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości w określonym przez ustawę terminie a powstałą szkodą (sygn. akt I ACa 1025/16). Jednocześnie wskazać należy, że przesłanką upadłości spółki jest zaistnienie stanu niewypłacalności, czyli niewykonywania wymagalnych zobowiązań. Tym samym kumulacja dwóch przesłanek: niewypłacalność spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i jednoczesna bierność członków zarządu, tj. niezłożenie wniosku o ogłoszenie upadłości, może doprowadzić do osobistej odpowiedzialności członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za nieuregulowane zobowiązania spółki (sygn. akt II CSK 790/13). Co jednak istotne, jeśli członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie ma prawa prowadzenia spraw spółki oraz jej reprezentacji, to nie ciąży na nim obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Oczywiście jest, że członek zarządu, który niejako został zawieszony w pełnionych obowiązkach, nie ma pełnej wiedzy na temat stanu finansów spółki i jej aktualnych wymagalnych zobowiązań, tym samym brakuje podstaw do przyjęcia, że ciąży na nim obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (Baszczyk 2020).

### 8.1. Pojęcie szkody na gruncie art. 21 pr. up.

Prawo upadłościowe wskazuje wprost, że w przypadku dochodzenia odszkodowania przez wierzyciela niewypłacalnego dłużnika domniemywa się, że szkoda obejmuje wysokość niezaspokojonej wierzytelności tego wierzyciela wobec dłużnika.

Pomimo brzmienia art. 21 ust. 3a pr. up. w orzecznictwie wskazano, że pełna wysokość wierzytelności, której zaspokojenia wierzyciel nie może uzyskać od dłużnika, mogłaby zostać uznana za szkodę wyłącznie w takiej sytuacji, w której wykazane zostało, że w razie terminowego złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości wierzyciel uzyskałby całkowite zaspokojenie swojej wierzytelności (sygn. akt II CSK 19/19). Co jednak warte podkreślenia, brzmienie art. 21 ust. 3a pr. up. nie może znajdować zastosowania do oceny odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej przed datą wejścia w życie tego przepisu (1 stycznia 2016 r.) (sygn. akt I AGa 4/20). W odniesieniu do regulacji pr. up., rozpatrując pojęcie szkody, należy odnieść się do stanu pogorszenia możliwości zaspokojenia wierzyciela z majątku spółki, które zaistniało wskutek niezgłoszenia przez uprawnione podmioty we właściwym czasie wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego. W toku postępowania wierzyciel powinien udowodnić, że: 1) poprzez zaniechanie zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości majątek masy upadłości zmniejszył się, czego konsekwencją jest to, że w trakcie podziału funduszy masy wierzyciel nie zostanie

zaspokojony wcale albo też otrzyma mniej, niżby na niego przypadło, gdyby wniosek o ogłoszenie upadłości został zgłoszony we właściwym czasie, lub 2) wprawdzie majątek masy upadłości nie uległ zmniejszeniu, ale zaspokojenie wierzyciela w mniejszym stopniu lub całkowity brak zaspokojenia wierzyciela wynika ze zwiększenia się ogólnej sumy wierzytelności zaspokajanych w upadłości albo ustanowienia zabezpieczeń na składnikach majątku dłużnika (sygn. akt I AGa 207/18). Co oczywiste, w toku postępowania musi zostać wykazany związek przyczynowy między szkodą a zdarzeniem, które miało szkodę wyrządzić (Janda 2020). Ciężar udowodnienia rzeczywistej wysokości szkody spoczywa na osobie, do której wierzyciel kieruje swoje roszczenie. W takim wypadku członek zarządu zobowiązany będzie do wykazania, że wysokość zaistniałej szkody, będącej konsekwencją niezłożenia wcale lub niezłożenia we właściwym terminie wniosku o ogłoszenie upadłości, jest niższa niż wartość niezaspokojonego roszczenia (Oplustil 2016). Z treści regulacji pr. up. wynika domniemanie winy podmiotu, który zgodnie z obowiązującymi przepisami zobowiązany jest do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w określonym terminie i tego nie dokonał. W takiej sytuacji na członkach zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ciąży obowiązek wykazania, że uchybienie terminowi nastąpiło bez ich winy. Jednocześnie art. 21 ust. 3a wprowadza domniemanie, zgodnie z którym wysokość szkody jest równa niezaspokojonej wierzytelności – domniemanie to jest oczywiście wrzuszalne i w razie kwestionowania wysokości szkody to na członku zarządu ciąży obowiązek wykazania, że wysokość szkody jest niższa (Janda 2020). W toku postępowania sądowego na powodzie nie będzie ciążył obowiązek wykazania winy członka zarządu, co stanowi bezpośrednią konsekwencję domniemanie winy członków zarządu (Witosz 2017).

## **9. Odpowiedzialność członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącej komplementariuszem spółki komandytowej za zobowiązania spółki komandytowej**

W obrocie gospodarczym częstą praktyką jest tworzenie spółki komandytowej, w której rolę komplementariusza spełnia spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Taka konstrukcja pozwala na ograniczenie ryzyka odpowiedzialności majątkiem osobistym wspólników. W spółce komandytowej występują dwa rodzaje wspólników – o zróżnicowanej pozycji: komplementariusze oraz komandytariusze.

Odpowiedzialność komandytariuszy za zobowiązania spółki komandytowej ograniczona jest do wysokości sumy komandytowej (Szczurowski 2020).

Komplementariusz (w tym przypadku – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) odpowiada za zobowiązania spółki komandytowej solidarnie ze spółką

oraz subsydiarnie (Okolski, Kwaśniewska 2007). W sytuacji funkcjonowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej odpowiedzialność za zobowiązania spółki komandytowej jest wielostopniowa. W pierwszej kolejności za zobowiązania odpowiada spółka komandytowa, następnie (wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (jako komplementariusz). Odpowiedzialność członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością aktualizuje się w razie stwierdzenia bezskuteczności egzekucji prowadzonej przeciwko spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zgodnie z art. 299 k.s.h. Na gruncie powyższego pojawia się pytanie, czy członkowie zarządu mogą ponosić odpowiedzialność za zobowiązania spółki komandytowej. W doktrynie wyróżnia się dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym z nich członek zarządu powinien odpowiadać jedynie za zobowiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – taka teoria wyklucza ponoszenie odpowiedzialności przez członków zarządu za zobowiązania spółki komandytowej. Jednak należy mieć na uwadze, że regulacje kodeksu spółek handlowych mają na celu ochronę wierzycieli. Tym samym pomimo wyżej wymienionego poglądu należy przyjąć, że członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością co do zasady będą ponosić odpowiedzialność za nieuregulowane zobowiązania spółki komandytowej (Kappes 2017).

## 10. Podsumowanie

Członkowie zarządu mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za nieuregulowane i wymagalne zobowiązania spółki w sytuacji, w której majątek spółki nie wystarcza na pokrycie należności. Co jednak istotne, odpowiedzialność osób pełniących funkcję członków zarządu ma źródło nie tylko w kodeksie spółek handlowych, lecz podstawę odpowiedzialności może stanowić także ordynacja podatkowa czy ustawa Prawo upadłościowe. W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę również na konieczność dochowania przez członków zarządu należytej staranności w czasie sprawowania funkcji. Niniejszy artykuł nie stanowi pełnej i wyczerpującej charakterystyki problematyki odpowiedzialności członków zarządu, jednak wskazuje na najważniejsze aspekty odpowiedzialności – z punktu widzenia postępowań sądowych przeciwko członkom zarządu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

### Wykaz skrótów

k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740).

k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526).

o.p. – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325).

pr. up. – Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1228).

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.  
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2020 r., poz. 1325.  
Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, Dz.U. z 2020 r., poz. 1228.  
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 1526.  
Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, Dz.U. z 2020 r., poz. 814.

### Orzecznictwo

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2008 r., III CZP 72/08. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 60258.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2019 r., III CZP 78/18. OSNC 2020/1/2.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 1998 r., III CKN 582/97. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 84475.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 r., II CSK 446/13. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 1480163.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2014 r., II CSK 790/13. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 1506784.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2016 r., V CSK 699/15. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 2135821.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2018 r., II CSK 622/17. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 2568629.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2019 r., III CSK 96/17. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 2634104.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 96/18. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 2639495.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2019 r., IV CSK 438/18. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 2727404.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2019 r., II CSK 19/19. Dostęp: 07.03.2021.  
LEX nr 2771343.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2007 r., I FSK 508/06.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 285287.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2007 r., II FSK 342/06.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 517196.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2011 r., II FSK 2121/09.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 992271.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2012 r., II FSK 1951/10.  
Dostęp: 07.03.2021. LEGALIS nr 491582.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2012 r.,  
II FSK 774/11. Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 1291660.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2013 r., I ACa 1230/12.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 1353882.

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2016 r., I ACa 1025/16.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2295776.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 kwietnia 2017 r., I ACa 912/16.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2664047.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 10 maja 2017 r., III AUa 852/16.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2310585.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 sierpnia 2017 r., I ACa 350/17.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2402396.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2018 r., I Aga 42/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2488266.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2018 r., VII Aga 156/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEGALIS nr 1834724.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2018 r., I Aga 88/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEGALIS nr 1830549.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2018 r., I AGA 207/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2580997.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2018 r., VI ACa 746/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2668827.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2018 r., I AGa 147/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2668029.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2019 r., I AGa 217/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2668091.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 31 stycznia 2019 r., I Aga 269/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2637821.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 marca 2019 r., I AGA 234/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2668109.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2019 r., V ACa 98/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 3037672.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 marca 2019 r., III AUa 536/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2776060.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 kwietnia 2019 r., I AGa 7/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2771828.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 lipca 2019 r., I AGa 310/18.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 3044479.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2020 r., I AGa 4/20.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 3045085.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 20 lutego 2020 r., I ACa 28/20.  
Dostęp: 07.03.2021. LEX nr 2923467.

## Opracowania

- Baszczyk, Mateusz. 2020. Skutki zawieszenia członka zarządu spółki kapitałowej. *Przegląd Prawa Handlowego* (8): 13–18.
- Ciszewski, Jerzy; Nazaruk, Piotr (red.). 2019. *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Dumkiewicz, Małgorzata. 2020. *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, art. 293. Warszawa 2020. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dumkiewicz, Małgorzata. 2015. *Kodeks spółek handlowych. Wybór orzecznictwa. Komentarz orzeczniczy*, art. 291, art. 292, art. 293. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dowgier, Rafał. 2021. W: L. Etel (red.). *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, art. 116. Dostęp: 07.03.2021. LEX/el. 2021.
- Janda, Paweł. 2020. *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Dostęp: 07.03.2021. LEX art. 21.
- Kappes, Aleksander. 2017. Odpowiedzialność członków zarządu spółki z o.o. będącej komplementariuszem w spółce komandytowej za zobowiązania tej spółki. *Przegląd Prawa Handlowego* (12): 5–12.
- Karolak, Adam. 2004. Odpowiedzialność członków zarządu spółki z o.o. na podstawie art. 291 KSH. *Monitor Prawniczy* (23): 1103.
- Karwat, Piotr. 2016. Szczególne zasady odpowiedzialności osób trzecich pełniących funkcje organów spółek kapitałowych za zaległości podatkowe tych spółek. W: H. Litwińczuk (red.). *Opodatkowanie spółek*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kidyba, Andrzej. 2021. *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*. Dostęp: 07.03.2021. LEX art. 293.
- Kidyba, Andrzej; Kopaczyńska-Pieczniak, Katarzyna. 2013. § 2. Odpowiedzialność członków organów i likwidatorów wobec osób trzecich. W: A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Koczur, Sebastian. 2014. Odpowiedzialność osobista członków zarządu z tytułu niezapłaconych przez spółkę kapitałową należności publicznoprawnych. *Przegląd Sądowy* (9): 89–101.
- Kurowski, Witold. 2018. W: M. Frasz, M. Habdas (red.). *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. III: *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, art. 509. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Michalski, Marek. 2018. W: A. Kidyba (red.), *Kodeks spółek handlowych*. T. II: *Komentarz do art. 151–300*, art. 293. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Okolski, Dariusz; Kwaśniewska, Magdalena. 2007. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka komandytowa – w praktyce. *Monitor Prawniczy* (6): 333.
- Oplustil, Krzysztof. 2016. Obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości oraz odpowiedzialność za jego niezłożenie w świetle znowelizowanego prawa upadłościowego, cz. II. *Przegląd Prawa Handlowego* (3): 15–23.
- Osajda, Konrad. 2014. Odpowiedzialność za zobowiązania spółki z o.o. w toku jej funkcjonowania. W: *Niewypłacalność spółki z o.o. Odpowiedzialność członków zarządu wobec jej wierzycieli*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Osajda, Konrad. 2017. Ochrona wierzycieli spółek kapitałowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego. *Przegląd Prawa Handlowego* (9): 8–19.
- Popardowski, Paweł. 2019. O spółkach handlowych w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego – przegląd orzecznictwa. *Glosa* (4): 7–20.
- Rodzinkiewicz, Mateusz. 2018. *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, art. 293. Wyd. VII. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Serwacki, Jerzy. 2020. W: H. Dzwonkowski (red.). *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wyd. 9. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sikorski, Grzegorz. 2019. W: J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.). *Kodeks cywilny. Komentarz*, art. 509. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Szczurowski, Tomasz. 2020. Komentarz do art. 102. W: Z. Jara (red.). *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 07.03.2021.
- Szyszko, Robert. 2007. Dochodzenie roszczeń od członków zarządu spółki z o.o. po nowelizacji KPC z 16.11.2006 r. – wybrane zagadnienia. *Monitor Prawniczy* (15): 1.
- Witosz, Aleksander. 2017. W: H. Buk, D. Chrapoński, W. Gewald, W. Klyta, A. Malmuk-Cieplak, M. Mozdzeń, A. Torbus, A. J. Witosz, *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.





Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-02-26  
accepted 2021-03-15



## Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych

The Constitution at the “time of plague”,  
that is about negligence by the authorities  
and legal consequences of thereof

MONIKA HACZKOWSKA

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Opolska  
ORCID: 0000-0001-6502-8117, [m.haczkowska@po.edu.pl](mailto:m.haczkowska@po.edu.pl)

**Citation:** Haczkowska, Monika. 2021. Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 41–64. DOI: 10.25167/osap.3529.

**Abstract:** The outbreak of the COVID-19 pandemic in the world made it necessary to take action to prevent further spread of the virus and minimize the negative consequences for human health, life and the economy. In Poland, the Minister of Health introduced the state of epidemic by way of a regulation. From the very beginning, the procedure and the rank of adopted legal acts raised serious constitutional doubts, similarly as numerous other items of negligence on the part of public authorities. First of all, it refers to the failure to introduce one of the constitutionally defined states of emergency, especially the state of natural disaster, which by its nature corresponded best to the epidemic situation in the country. That resulted in a legal state of chaos and a number of negative social and economic consequences. Therefore, it was reasonable to ask who should be held responsible for this state of affairs. An analysis of the introduced orders, prohibitions and restrictions on freedoms and human rights allows us to conclude that there are grounds for holding the authorities accountable. This concerns both the State’s liability for damages and the constitutional liability of persons holding the highest offices in the state before the State Tribunal.

**Keywords:** the Constitution, state of epidemic, state of natural disaster, negligence by the authorities, violation of the Constitution, responsibility of public authorities

**Abstrakt:** Wybuch pandemii COVID-19 na świecie spowodował konieczność podjęcia działań mających na celu zapobieganie dalszemu rozprzestrzenianiu się wirusa oraz zminimalizowanie negatywnych konsekwencji dla zdrowia i życia ludzi oraz gospodarki. W Polsce wprowadzony został stan epidemii w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia. Od samego początku sposób procedowania oraz ranga przyjmowanych aktów prawnych budziły poważne wątpliwości konstytucyjne, podobnie jak zaniechania, jakie nastąpiły ze strony organów władzy. Zasadnicze wątpliwości budziło przede wszystkim niewprowadzenie jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza stanu klęski żywiołowej, który swoim charakterem najbardziej odpowiadał zaistniałej sytuacji epidemicznej w kraju. Spowodowało to stan chaosu prawnego oraz szereg negatywnych konsekwencji społecznych i gospodarczych. Stąd zasadne było pytanie, kto ponosi odpowiedzialność za ten stan rzeczy. Analiza wprowadzonych nakazów, zakazów oraz ograniczeń wolności i praw człowieka pozwala stwierdzić, że istnieją podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności organów władzy. Mowa jest zarówno o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, jak i odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja, stan epidemii, stan klęski żywiołowej, zaniechania organów władzy, naruszenie Konstytucji, odpowiedzialność organów władzy publicznej

## 1. Wstęp

Na początku roku 2020 najpierw w Chinach, następnie w innych państwach na wszystkich kontynentach świata wybuchła epidemia COVID-19, wirusa nazywanego powszechnie „koronawirusem”. Państwa w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień i obowiązków podjęły z większym lub mniejszym skutkiem działania mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa oraz zminimalizowanie negatywnych konsekwencji zarówno dla zdrowia i życia ludności, jak i gospodarki. Każde z państw podjęło odpowiednie działania mniej lub bardziej spóźnione, niemniej w granicach obowiązującego prawa. Organy władzy w Polsce w celu zapobieżenia nieodwracalnym skutkom zagrożenia związanego z występowaniem koronawirusa na podstawie ustawy 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: ustawa COVID-19) z dniem 2 marca 2020 r. wprowadziły na terytorium Polski stan epidemii. Stan ten został wprowadzony w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (dalej: rozp.epidemia). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych lub u.z.z.ch.z.). Ustawa COVID-19 oraz szereg aktów wykonawczych do niej były podstawą do wprowadzenia licznych ograniczeń na terytorium kraju. Jednym z wielu aktów wykonawczych do ustawy COVID-19 były rozporządzenia Rady

Ministrów lub Ministra Zdrowia, wprowadzające liczne ograniczenia, w tym jedno z ostatnich – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem epidemii (dalej: rozp.o ograniczenia5). Od samego początku sposób procedowania oraz ranga przyjmowanych aktów prawnych budziły poważne wątpliwości konstytucyjne, podobnie jak zaniechania, jakie nastąpiły ze strony organów rządzących, które miały charakter wieloaspektowy (systemowy) i dotyczyły różnych dziedzin życia. Zasadnicze wątpliwości budziło niewprowadzenie przez organy władzy jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, a zwłaszcza stanu klęski żywiołowej, który swoim charakterem najbardziej odpowiadał zaistniałej sytuacji epidemicznej w kraju. Spowodowało to szereg negatywnych konsekwencji społecznych, gospodarczych, a przede wszystkim prawnych. Jakkolwiek każdy rodzaj zaniechania wywołuje określone skutki, to jednak mają one inny ciężar gatunkowy: zaniechania w sferze medycznej – dla zdrowia i życia ludzi, w sferze prawnej natomiast wprowadzają stan chaosu prawnego. Skutki zaniechań będą odczuwalne przez najbliższe lata, stąd zasadne wydaje się pytanie, kto ponosi odpowiedzialność za ten stan rzeczy. Celem niniejszej publikacji będzie zatem próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest pociągnięcie do odpowiedzialności organów władzy za podjęte działania lub zaniechania oraz czy można mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, a także odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie.

## 2. Podstawy prawne stanu epidemii

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że błędem pierwotnym w stanie zagrożenia epidemicznego, jaki stał się faktem w Polsce, było podjęcie niewłaściwej decyzji przez organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej co do wyboru podstawy prawnej ogłoszonego stanu oraz sposobu regulacji wprowadzanych obostrzeń w walce z epidemią. Ustawa COVID-19 przewidziała szerokie kompetencje w szczególności dla Ministra Zdrowia w zakresie podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia oraz zapobiegania i zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej. W pozostałym, niuregulowanym w ustawie zakresie zastosowanie znajdowały przepisy ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Możliwość podejmowania kluczowych decyzji w walce z epidemią przez jednoosobowy organ w randze ministra budziła poważne wątpliwości konstytucyjne.

Analizując regulacje wprowadzone ustawą COVID-19, należy zauważyć, że Prezes Rady Ministrów uzyskał bardzo szerokie kompetencje w zakresie wprowadzenia ograniczeń wolności i praw jednostek. Przykładowo mógł on, na wniosek wojewody, wydawać wobec prywatnych przedsiębiorców polecenia w drodze decyzji administracyjnej, niewymagające uzasadnienia i podlegające

natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. Ponadto, na podstawie dodanych do ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych art. 46a i art. 46b oraz następnych, Prezes Rady Ministrów uzyskał kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia zagrożonego obszaru i ustanowienia na nim dodatkowych ograniczeń w przypadku, gdy stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, z uwagi na rozmiar i charakter, przekraczałby możliwość działania właściwych organów administracji publicznej. Natomiast Minister Zdrowia w ramach kompetencji przyznanych mu ustawą COVID-19 na podstawie znowelizowanego art. 46 ust. 4 u.z.z.ch.z. mógł wprowadzać czasowe ograniczenia, stosować zakazy, nakładać obowiązki na niektóre podmioty i obywateli na terytorium obejmującym więcej niż jedno województwo.

Analiza wprowadzonych regulacji wskazywała na to, że – po pierwsze – o nakazach i zakazach w zakresie praw człowieka decydowali poszczególni ministrowie, po drugie natomiast – że nałożone ograniczenia znacznie bardziej ingerowały w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz wolności i prawa jednostek niż te wynikające z regulacji konstytucyjnych dotyczących wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. O ile bowiem w art. 233 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) ustrojodawca wyraźnie określił zamknięty katalog wolności i praw, które można ograniczyć w czasie stanu klęski żywiołowej, o tyle w świetle ustawy COVID-19 i wydanych na jej podstawie rozporządzeń skala ograniczeń była znacznie szersza.

Wprowadzone regulacje nie budziłyby same w sobie wątpliwości prawnych, gdyby nie podstawa prawna nałożonych na jednostki i podmioty ograniczeń, nakazów i zakazów, która miała formę rozporządzenia. Liczne ograniczenia dotyczące przemieszczania się osób, prowadzenia działalności gospodarczej, obrotu i używania określonych przedmiotów, funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy (kina, teatry, galerie handlowe, biblioteki, restauracje, bary, puby itd.) czy zakaz organizowania zgromadzeń należało uznać za niedopuszczalne z uwagi na rangę aktu prawnego. W świetle zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie, i tylko gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym, m.in. dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony zdrowia bądź wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

### **3. Stan epidemii czy stan nadzwyczajny**

Analiza ustawy COVID-19 oraz licznych aktów wykonawczych do niej pozwala stwierdzić, że stworzyła ona w istocie czwarty, nienazwany i pozakonstytucyjny

stan nadzwyczajny, który zasadniczo zmienił funkcjonowanie aparatu państwa oraz mocno zaingerował w wolności i prawa człowieka i obywatela. Stan epidemii jest bowiem funkcjonalnie tożsamy ze stanem nadzwyczajnym, w szczególności zaś stanem klęski żywiołowej określonym w art. 232 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny”. Stanem nadzwyczajnym odpowiadającym najbardziej istniejącym zagrożeniom był stan klęski żywiołowej, który zgodnie z art. 232 Konstytucji RP może wprowadzić Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych (lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej) oraz w celu ich usunięcia. Artykuł 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (dalej: u.s.k.ż.) definiuje „katastrofę naturalną” jako m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Panująca w Polsce (a przede wszystkim na świecie) pandemia COVID-19 należy do chorób zakaźnych o sile dotąd niespotykanej. Stąd uznać ją należy za katastrofę naturalną, a istniejący stan – za stan klęski żywiołowej w rozumieniu art. 232 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż. W świetle przepisu art. 232 Konstytucji RP dopuszczalne jest ustawowe określenie innych sytuacji kryzysowych, niebędących stanem klęski żywiołowej. Jeśli jednak sytuacje te zakłócałyby normalne funkcjonowanie państwa i wykazywałyby cechy klęski żywiołowej, to wprowadzenie przez ustawodawcę innych instytucji prawnych, materialnie przypominających jeden ze stanów nadzwyczajnych, stanowiłoby naruszenie Konstytucji (Florczak-Wątor 2019a: 662). Na stanowisku takim stanął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K 50/07) w odniesieniu do sytuacji kryzysowej. Jak stwierdził: „[...] sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne «w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające», to znaczy jeżeli są niewystarczające dla ich zwalczania. [...] Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą «normalne» środki”. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 lipca 2012 r. (sygn. akt K 22/09), a także przedstawiciele doktryny prawa (Działocha 2005a). Podkreślenia wymaga, że przepisy rozdziału XI Konstytucji RP wyraźnie określają

zasady związane z ustanawianiem stanów nadzwyczajnych. Przede wszystkim stany te mają charakter epizodyczny i subsydiarny, co oznacza, że po ich zakończeniu konieczne jest uchylene szczególnych rozwiązań, które zostały na ten czas ustanowione. Jednocześnie oznacza to ograniczenie swobody kompetencji ustawodawczych, o których mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji RP, dopuszczalność ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela z zachowaniem wymogów określonych w art. 31 ust. 3, art. 22 czy art. 233 Konstytucji RP czy zakaz korzystania z kompetencji określonych w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w zakresie skracania kadencji konstytucyjnych organów czy przeprowadzania wyborów (Tuleja 2020: 7).

W rozdziale 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej ustawodawca określił zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. W art. 21 u.s.k.ż. wymienione są m.in.: obowiązek poddania się kwarantannie, obowiązek poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych, nakaz lub zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów, zakaz organizowania i przeprowadzania imprez masowych, nakaz lub zakaz określonego przemieszczania się. Pobieźna analiza porównawcza aktów prawnych przyjętych w czasie stanu epidemii pozwala stwierdzić, że zakres i rodzaj limitowanych wolności i praw człowieka i obywatela wynikający z ustawy COVID-19 oraz licznych aktów wykonawczych do niej pokrywał się z przepisami wynikającymi z ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. O tym, że państwo funkcjonowało w warunkach stanu szczególnego zagrożenia, świadczyły chociażby: 1) wstrzymanie krajowego i międzynarodowego transportu lotniczego (począwszy od rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. o zakazie w ruchu lotniczym, dalej: rozp.lot1, po rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym, dalej: rozp.lot5); 2) wstrzymanie międzynarodowego transportu kolejowego (począwszy od rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, dalej: rozp.st.epid.); 3) zamknięcie szkół, przedszkoli i żłobków (począwszy od rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dalej: rozp.MEN); 4) zawieszenie działalności szkolnictwa wyższego w zakresie przeprowadzania kształcenia w tradycyjny sposób (począwszy od rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dalej: rozp.MNiSW, oraz rozporzą-

dzeń Ministra Zdrowia, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do uczelni będących pod ich nadzorem) czy wreszcie 5) ograniczenie działalności sądów. Oznacza to zatem, że *de facto* mieliśmy do czynienia ze stanem klęski żywiołowej opisanym w Konstytucji RP, którego przesłanki wprowadzenia są ściśle określone przez prawo (Bartoszewicz 2002: 254; Eckhardt 2012: 142).

#### 4. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela

Błąd zaniechania, polegający na niewprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, doprowadził do głębokiego kryzysu konstytucyjnego zarówno w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, jak i w zakresie ustrojowego funkcjonowania państwa, co zrodziło szereg konsekwencji prawnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że brakowało podstaw prawnych do nałożenia na obywateli ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii (dalej: *rozp.ograniczenia1*) nakazy pozostania w domu, ograniczenia w przemieszczaniu się, poddanie się obowiązkowi kwarantanny, zakaz organizowania zgromadzeń i możliwość nakładania kar grzywny czy mandatów za ich naruszenie rodzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Dotyczy to zwłaszcza nakładanych sankcji karnych oraz kar administracyjnych za niezachowanie odpowiedniego dystansu między osobami lub brak maseczek. Podstawę prawną nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stanowił art. 48a ust. 1 pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z jego treścią: „[...] kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 7 lub w art. 46b pkt 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł”. Obowiązek zakrywania ust i nosa w określonych przestrzeniach zamkniętych został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: *rozp.ograniczenia3*). Podstawą prawną nakładania kar był zatem akt wykonawczy, wykraczający jednoznacznie poza ustawową delegację wynikającą z art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, która nie dawała podstaw do ograniczenia wolności i praw człowieka w tym aspekcie naszego funkcjonowania w społeczeństwie. Przypomnieć wypada, że zgodnie z art. 46b pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych: „W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić:

obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie”. Ustawodawca pozwala zatem na nałożenie obowiązku stosowania innych środków profilaktycznych (w tym zakrywania nosa i ust) jedynie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. (rozp.ograniczenia<sup>3</sup>), o którym była mowa wyżej, nie ograniczało się do nałożenia omawianego obowiązku wyłącznie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie, lecz na wszystkich. Dopiero w uchwalonej 28 października 2020 r. ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (dalej: ustawa COVID-19\_2) naprawiono ten błąd legislacyjny zaniechania i wprowadzono ustawy nakaz zasłaniania ust i nosa w czasie stanu epidemii w odniesieniu do wszystkich osób. Podkreślenia jednak wymaga, że ustawa ta została opublikowana w „Dzienniku Ustaw” z miesięcznym opóźnieniem, co stanowiło naruszenie art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

Mimo że sam w sobie obowiązek zakrywania ust i nosa był uzasadniony i racjonalny, to jednak brak należytego umocowania ustawowego do nakładania obowiązków, ustanawiania ograniczeń oraz zakazów w zakresie określonej aktywności podmiotów był powodem wątpliwości co do możliwości ich faktycznego wyegzekwowania. Zarówno sądy administracyjne, jak i sądy powszechne uchylały nałożone sankcje, wskazując na brak umocowania konstytucyjnego do wprowadzonych ograniczeń. Przykładowo Sąd Rejonowy w Kościanie postanowieniem z dnia 3 czerwca 2020 r. (sygn. akt II W 71/20) odmówił wszczęcia postępowania wobec obwinionego o wykroczenie z art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej: k.w.), mające polegać m.in. na „niezastosowaniu się do obowiązku zakrywania ust i nosa w miejscu ogólnodostępnym – drodze publicznej, za pomocą odzieży lub jej części, maski lub maseczki”. Sąd, powołując się na art. 92 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazał, że „omawiany obowiązek dotyczy jedynie osób chorych i podejrzanych o zachorowanie. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym uregulowanym rozporządzeniem przedmiotowy obowiązek ma charakter powszechny, w związku z tym wykracza poza ustawową delegację”. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w prawomocnych wyrokach z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20 oraz II SA/Go 331/20).

Wątpliwości budził również brak podstaw prawnych do nakładania na osoby powracające do Polski z zagranicy obowiązku kwarantanny czy bezpodstawnego przedłużania kwarantanny, mimo uzyskania negatywnego wyniku testu na obecność koronawirusa. Obowiązek ten wynikał najpierw z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Oba akty prawne zostały



wydane bez upoważnienia ustawowego zarówno przedmiotowego, treściowego, jak i podmiotowego. Po pierwsze – zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dacie wydania obu rozporządzeń obowiązek poddania się kwarantannie mogła wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów, po drugie zaś – podstawę do wprowadzenia takiego obowiązku stanowił art. 46b pkt 5 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, przy czym dotyczył on tylko osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, a nie każdej osoby przekraczającej granicę. Doprowadziło to do naruszenia podstawowych wolności i praw jednostek, takich jak wolność osobista czy swoboda poruszania się, wyrażonych w art. 41 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 Konstytucji RP. W prawomocnym wyroku z dnia 27 lipca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt III SA/Gl 319/20) podzielił zarzut podniesiony w skardze przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia wprowadzające obowiązek poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy zostały wydane bez podstawy prawnej i naruszały konstytucyjnie zagwarantowaną swobodę poruszania się. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 października 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 540/20), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w prawomocnych wyrokach z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20, I SA/Go 331/20).

Równie krytycznie należało ocenić tzw. narodową kwarantannę, wprowadzoną od 28 grudnia 2020 do 17 stycznia 2021 r. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej: rozp.ograniczenia6). W świetle tego rozporządzenia obowiązywały liczne ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej oraz korzystania z miejsc użyteczności publicznej. Zamknięte zostały hotele, w tym również dla osób podróżujących służbowo, zamknięte zostały galerie handlowe, siłownie, kluby fitness i aquaparki, restauracje, wyciągi narciarskie, nastąpiły ograniczenia co do liczby osób przebywających w sklepie, liczby osób korzystających ze środków transportu publicznego czy liczby osób biorących udział w zgromadzeniu. Ponadto wprowadzono nakaz 10-dniowej kwarantanny dla osób przyjeżdżających do Polski transportem zorganizowanym. Wreszcie wprowadzone zostały nakazy zachowania się w określony sposób oraz zakazy przemieszczania się osób pomiędzy godz. 19.00 w dniu 31 stycznia 2020 r. a godz. 6.00 w dniu 1 stycznia 2021 r., co *de facto* oznaczało wprowadzenie „godziny policyjnej”. Zwłaszcza ten ostatni zakaz budził najwięcej kontrowersji. W świetle art. 52 ust. 1 Konstytucji RP „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. W ust. 3 tego artykułu zastrzeżono, że wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Z kolei w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podkreślono, że ograniczenia w zakresie korzystania z wolności konstytucyjnych nie mogą naruszać „istoty tych wolności”. Pojawiło się zatem pytanie, kiedy ustawodawca może skutecznie ograniczyć wolność poruszania się

osób bez narażenia się na zarzut złamania Konstytucji. Możliwość taką ustrojodawca dopuścił właściwie tylko w sytuacji wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. W przypadku ogłoszenia na terytorium Polski stanu klęski żywiołowej, w świetle art. 233 ust. 1 Konstytucji RP, jedną z wolności i praw, które mogą zostać ograniczone w drodze ustawowej, jest wolność poruszania się. Oznacza to zatem, że nie można było uznać za wystarczające uchwalenia ustawy ograniczającej w sposób ogólny wolności przemieszczania się na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Na uwagę w tym miejscu zasługuje postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2021 r. (sygn. akt III Kp 354/20), w którym Sąd odrzucił zażalenie na umorzenie śledztwa w sprawie obecności przedstawicieli władzy na Wawelu w ramach obchodów rocznicy katastrofy smoleńskiej, wbrew rozporządzeniom o zakazie przemieszczania się i gromadzenia w związku z pandemią koronawirusa. Jak stwierdził: „[...] rozporządzenia, które wprowadzono rozporządzeniami z 31 marca 2020 roku, jak i 10 kwietnia 2020 roku (jak i kilkoma kolejnymi), niezależnie od oceny ich zasadności, łamały zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji i jako takie nie mogły i nie mogą stanowić podstawy przypisania odpowiedzialności karnej”.

W świetle art. 233 ust. 3 Konstytucji RP jedynie ustawa może ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej, przy czym ograniczenia te są limitowane i odnoszą się do ściśle określonych w tym artykule wolności i praw. Ustrojodawca posłużył się bowiem klauzulą pozytywną, wymieniając te wolności i prawa, które mogą podlegać ograniczeniom, przykładowo wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy prawo własności. Krytycznie na temat ograniczenia niektórych wolności i praw wypowiedzieli się przedstawiciele doktryny prawa (Complak 2014: 591). Podkreślenia wymaga, że przyjęcie katalogu zamkniętego wyklucza możliwość ograniczania pozostałych konstytucyjnych wolności i praw (Działocha 2005b). Co istotne, w stanie klęski żywiołowej nie wszystkie z praw muszą zostać ograniczone. Decyzję w tym zakresie podejmuje, zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.k.ż., Rada Ministrów w akcie wykonawczym do ustawy wprowadzającym stan klęski żywiołowej. Natomiast zakres przedmiotowy i podmiotowy ograniczeń zależeć powinien od konkretnych okoliczności, musi odpowiadać stopniowi zagrożenia i spełniać wymóg niezbędności ich wprowadzenia (Florczak-Wątor 2019b: 664). Przy czym dalsze formy prawne określające wprowadzone ograniczenia mogą przybrać postać rozporządzeń, zarządzeń czy decyzji (Bąkowski 2003: 77).

## 5. Brak wyborów prezydenckich

Istotną konsekwencją zaniechania organów państwowych w zakresie nieogłoszenia stanu klęski żywiołowej był chaos prawny związany z przeprowadzeniem

wyborów na urząd Prezydenta RP. Stan epidemii zdeorganizował przebieg procedury wyborczej wynikającej z zarządzonych wyborów na podstawie postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: postanowienie Marszałka Sejmu), których termin przypadał na 10 maja 2020 r. W związku z upływem kadencji urzędującego Prezydenta ustawodawca podjął szereg prób mających na celu dostosowanie prawa wyborczego do zaistniałej sytuacji epidemicznej w Polsce. Próby te jednak mocno ingerowały w trwający już proces wyborczy, przez co naruszały podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa, zgodnie z którymi nie dokonuje się „zmiany reguł gry w trakcie gry”. W szczególności sytuacja ta budziła wątpliwości konstytucyjne z powodu dokonywania zmian w czasie tzw. ciszy ustawodawczej, tj. sześciomiesięcznego okresu przed wyborami, w którym nie powinno się wprowadzać zmian legislacyjnych w prawie wyborczym. Przy czym termin ten należy liczyć od daty dokonania pierwszej czynności wyborczej, jaką było zarządzenie wyborów w dniu 5 lutego 2020 r. W okresie ciszy ustawodawczej reguły przeprowadzania wyborów powinny być znane i niezmienniane. Efektem pośpiesznych prac legislacyjnych było wprowadzanie zmian *de facto* i *de iure* w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: Kodeks wyborczy), dokonanych szeregiem ustaw regulujących przebieg wyborów prezydenckich. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na znaczenie zasady stabilności systemu prawa, zwłaszcza w odniesieniu do ustaw wyborczych. Takie stanowisko wyraził m.in. w wyroku z 10 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11). Ponadto na problem dokonywania zmian prawa wyborczego zwracała również uwagę Komisja Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo w opinii nr 190/2002 z 5 lipca 2002 r. (dalej: Raport Komisji Weneckiej). Zalecenia zawarte w Raporcie Komisji Weneckiej należą do tzw. *soft law*, jednakże z uwagi na autorytet tej instytucji powinny być brane pod uwagę przez państwa należące do systemu Rady Europy. Polska, przystępując do Rady Europy w drodze umowy międzynarodowej, zobowiązała się co najmniej pośrednio do szanowania wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo wyborcze i wartości konstytucyjne. Natomiast w świetle art. 9 Konstytucji RP przestrzega ona wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Pierwsza nieskuteczna próba nowelizacji Kodeksu wyborczego nastąpiła w dniu 6 kwietnia 2020 r. Grupa posłów wniosła w dniu 31 marca 2020 r. projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 314), a następnie w dniu 2 kwietnia 2020 r. autopoprawkę do tego projektu (druk sejmowy nr 314-A). Z uwagi na to, że projekt ten został odrzucony i nie został poddany pod dalsze procedowanie, tego samego dnia został wniesiony kolejny projekt poselski (druk sejmowy nr 328), a następnie została uchwalona ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szcze-

gólnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Krytycznie na temat ustawy i procesu legislacyjnego wypowiedziało się wielu przedstawicieli środowiska prawniczego (Uziębło 2020; Haczkowska 2020: *Opinia*). Zgodnie z tą ustawą w dniu 10 maja 2020 r. miały zostać przeprowadzone wybory na Prezydenta RP wyłącznie w drodze korespondencyjnej. Zasadnicze wątpliwości budził jednak fakt, że ustawa ta weszła w życie 9 maja 2020 r., a więc dzień przed zarządzonymi postanowieniem Marszałka Sejmu wyborami. Wybory te jednak się nie odbyły, mimo braku jakiegokolwiek aktu prawnego, na mocy którego nastąpiłaby prawnie skuteczna zmiana terminu bądź ich odwołanie. Za taki akt nie można uznać ani Komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. (dalej: komunikat PKW), ani stanowiska Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. (dalej: stanowisko RM). Na marginesie wypada podkreślić, że system źródeł prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego określony w rozdziale III Konstytucji RP nie przewiduje takiego aktu prawnego jak stanowisko. Podobnie jak ustawa z dnia 10 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (dalej: u.o.a.n.) nie przewiduje możliwości publikacji stanowisk w „Monitorze Prawnym”. Skutkiem nieprzeprowadzenia wyborów było wydanie przez Państwową Komisję Wyborczą w dniu 10 maja 2020 r. uchwały nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: uchwała PKW). Istotnym zaniechaniem było niewydanie przez Marszałka Sejmu postanowienia o nieodbyciu się wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. Przy czym ostatnim dniem na wydanie postanowienia o takiej treści byłyby 9 maja 2020 r., tj. dzień poprzedzający zarządzoną postanowieniem z 5 lutego 2020 r. datę wyborów. Doszło zatem do sytuacji, w której z formalnoprawnego punktu widzenia w dniu 10 maja 2020 r. nic nie stało na przeszkodzie, aby wybory się odbyły, natomiast *de facto* lokale wyborcze były zamknięte i nie obowiązywała – zgodnie z kalendarzem wyborczym – od soboty godz. 0.00 cisza wyborcza.

Błąd zaniechania polegający na niewprowadzeniu stanu klęski żywiołowej doprowadził zatem do głębokiego kryzysu konstytucyjnego. Od roku 1989 nie było bowiem sytuacji, aby nie zostały przeprowadzone wybory do organów konstytucyjnych lub samorządowych. Przy czym, z konstytucyjnego punktu widzenia, istniały rozwiązania prawne pozwalające na uniknięcie stanu chaosu prawnego. W myśl art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory m.in. do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, a kadencje tych organów ulegają odpowiednio przedłużeniu. Podobnie w świetle art. 228 ust. 6 Konstytucji RP w okresie tym nie mogą być zmieniane m.in. Konstytucja, ordynacje wyborcze oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Uchwalona ustawa z dnia 6 kwietnia

2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów, będąca w istocie nowelizacją prawa wyborczego, stanowiła obejście art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

Konstytucja RP zawiera regulacje prawne, zabezpieczające państwo przed sytuacjami nadzwyczajnymi, wynikającymi z różnych okoliczności (zbrojna napaść zewnętrzna, zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, katastrofy naturalne lub awarie techniczne), a także określa kompetencje organów władzy w zakresie zapobiegania skutkom tych stanów oraz podejmowania niezbędnych działań w celu zapewnienia ciągłości władzy państwowej i spełniania podstawowych funkcji państwa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia organy władzy zobowiązane są przestrzegać prawa i działać w ramach ściśle określonych kompetencji. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyjmowanie rozwiązań prawnych naruszających zasady i normy Konstytucji, z powoływaniem się na istnienie „stanu szczególnego zagrożenia w warunkach epidemii”. Konstytucja RP wyraźnie określa zasady postępowania w sytuacji stanu nadzwyczajnego i nakłada na organy władzy publicznej obowiązek podejmowania odpowiednich kroków. W tym przypadku – zarządzenia stanu klęski żywiołowej i odłożenia w czasie organizacji wyborów Prezydenta RP.

## 6. Stan epidemii a dochodzenie roszczeń odszkodowawczych

Konsekwencją braku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP było pozbawienie możliwości dochodzenia roszczeń za szkody wyrządzone wskutek nałożonych na jednostki ograniczeń w zakresie realizacji ich konstytucyjnych wolności i praw. O ile ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (dalej: u.w.s.m. lub ustawa o wyrównaniu strat majątkowych), określająca podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, ma zastosowanie w sytuacji ogłoszenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, o tyle brak faktycznego ich ogłoszenia spowodował, że pojawiły się wątpliwości prawne, czy jednostki mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych powstałych w następstwie ograniczenia ich wolności i praw. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w przypadku przedsiębiorców, których swoboda działalności gospodarczej została mocno ograniczona, a w skrajnych przypadkach – wręcz całkowicie odebrana. Spowodowało to pozbawienie niektórych z nich możliwości zarobkowania, zmusiło do zamknięcia przedsiębiorstw i przyczyniło się pozostawienia *de facto* bez środków do życia. Mimo przyjęcia przepisów prawnych mających złagodzić skutki epidemii i wprowadzonych ograniczeń w postaci pakietu ustaw zapoczątkowanych ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i tworzących

tw. tarczę antykryzysową, wielu z przedsiębiorców zostało dotkniętych negatywnymi skutkami obostrzeń. Jednocześnie pozbawieni zostali możliwości dochodzenia rekompensaty od państwa na podstawie ustawy z 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych. Ustawa ta ma zastosowanie jedynie w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, określonych w Konstytucji RP.

Brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w pewnym zakresie uniemożliwił jednostkom dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa za poniesione szkody. Zasadne jest jednak pytanie, czy jednostki zostały całkowicie pozbawione takiej możliwości. *Prima facie* można by uznać, że tak, jednak analiza przepisów ogólnych o odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem wskazuje, że taka możliwość istnieje. Różnica polega z jednej strony na zakresie możliwego odszkodowania, z drugiej zaś strony – na stopniu trudności w jego uzyskaniu. Zgodnie z ustawą z 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych, w przypadku ogłoszenia na terytorium Polski stanu klęski żywiołowej, zakres dopuszczalnego odszkodowania w następstwie nałożonych na jednostki ograniczeń obejmuje jedynie szkody rzeczywiste (*damnum emergens*). Poza zakresem roszczeń znajdują się natomiast korzyści utracone (*lucrum cessans*). Ustawodawca uznał za słuszne rozwiązanie, w świetle którego w sytuacji nadzwyczajnej państwo pokryje straty, które poszkodowany rzeczywiście poniósł. Z uwagi jednak na stan szczególnie, również dla państwa, nie będzie możliwości zaspokojenia roszczeń wynikających z utraconych korzyści czy nieosiągniętego zysku. Zgodnie z zasadą słuszności państwo zagwarantuje naprawienie szkody, ale tylko w takim zakresie, w którym jest możliwe jej wykazanie. Procedura dochodzenia roszczeń w świetle tej ustawy jest uproszczona, stąd faktyczne zaspokojenie poniesionych przez poszkodowanych strat majątkowych nie powinno w praktyce napotykać trudności. Zgodnie z art. 5 u.w.s.m. decyzję w sprawie odszkodowania wydaje, na pisemny wniosek złożony przez poszkodowanego, wojewoda właściwy ze względu na miejsce powstania straty majątkowej. Przy czym decyzję tę wojewoda wydaje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Odszkodowanie wypłaca się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu. Jeśli poszkodowany będzie niezadowolony z decyzji, może w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w przypadku dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa na zasadach określonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (Haczkowska 2007: 91) oraz art. 417[1] ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.). Aby dochodzić roszczeń na zasadach ogólnych, konieczne jest stwierdzenie, że działania organów władzy publicznej były niezgodne z prawem. W świetle art. 417[1] § 1 k.c. wymagane jest uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność wprowadzonych regulacji prawnych (Haczkowska 2014: 805).

W obecnym stanie faktycznym uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność wprowadzonych rozwiązań prawnych wydaje się mało realne. Niemniej sądy, stwierdzając brak podstawy prawnej do nakładania na jednostki ograniczeń i zakazów w konkretnych sprawach i powołując się bezpośrednio na przepisy Konstytucji RP, mogą orzec o ich niekonstytucyjności. Przykładem takich orzeczeń, w których sądy w ramach bezpośredniego stosowania konstytucji i tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa orzekły o niezgodności z Konstytucją RP wprowadzonych ograniczeń i nałożonych sankcji, mogą być m.in.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 540/20), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 331/20), postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2021 r. (sygn. akt III Kp 354/20).

Drugim możliwym rozwiązaniem jest dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa na podstawie art. 417[4] k.c., w związku z niewydaniem aktu normatywnego przez organ prawodawczy w sytuacji, w której obowiązek taki wynikał z przepisów prawa (bezczynność organu). W świetle tego przepisu organem właściwym do stwierdzenia zaniechania jest sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Przy czym podkreślenia wymaga, że pojęcie zaniechania prawodawczego nie jest jednolicie rozumiane w doktrynie i judykaturze. Przeważająca część doktryny prawa stoi jednak na stanowisku, że z zaniechaniem legislacyjnym mamy do czynienia w przypadku całkowitego braku działania ze strony prawodawcy (zaniechanie właściwe), nie zaś fragmentarycznego bądź niepełnego uregulowania danej materii (tzw. luka konstrukcyjna czy aksjologiczna) (Bosek 2004: 5). Na podobnym stanowisku stanął również Sąd Najwyższy w wyroku z 24 września 2003 r. (sygn. akt I CK 143/03). Z punktu widzenia sytuacji epidemicznej, jaka występuje od połowy marca 2020 r., za zaniechanie prawodawcze należy uznać niewydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów w trybie art. 228 ust. 2 w zw. z art. 232 Konstytucji RP, wprowadzającego stan klęski żywiołowej na terytorium kraju, mimo istnienia do tego przesłanek prawnych. Obowiązkiem bowiem organów władzy wynikającym wprost z Konstytucji RP było wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w sytuacji istnienia szczególnego zagrożenia i gdy zwykle środki konstytucyjne były niewystarczające oraz w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych, w tym masowego występowania chorób zakaźnych ludzi. Wprowadzenie przez prawodawcę innego rodzaju rozwiązań, materialnie przypominających jeden ze stanów nadzwyczajnych, stanowi naruszenie Konstytucji RP, jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 50/07. Doszło zatem do niezgodnego z prawem zaniechania prawodawczego ze strony Rady Ministrów. Skutkiem natomiast niewydania aktu normatywnego jest możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych

od Skarbu Państwa na podstawie art. 417[1] § 4 k.c. Podkreślenia przy tym wymaga, że w przypadku dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych jego zakres nie jest ograniczony jedynie do strat rzeczowych. Poszkodowanym przysługuje odszkodowanie w pełnym zakresie, obejmujące również korzyści utracone (*lucrum cessans*). O jego zasadności oraz wysokości orzeka sąd powszechny w każdej indywidualnej sprawie. Oznacza to zatem, że jednostki mają podstawę prawną dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za działania bądź zaniechania organów władzy niezgodne z prawem, mimo że ich zaspokojenie w praktyce będzie trudniejsze.

## 7. Odpowiedzialność konstytucyjna

Niezależnie od roszczeń odszkodowawczych, jakie mogą kierować do Skarbu Państwa jednostki, nie można wykluczyć możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu przed Trybunałem Stanu. Przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej jest popełnienie tzw. deliktu konstytucyjnego przez wymienione w art. 198 Konstytucji RP osoby piastujące najwyższe urzędy w państwie. Pojęcie deliktu odnosi się do czynu niestanowiącego przestępstwa, polegającego na naruszeniu Konstytucji lub ustawy, dokonanego w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Przy czym naruszenie Konstytucji bądź ustawy będzie stanowiło delikt, choćby nie było działaniem lub zaniechaniem umyślnym. Odpowiedzialność konstytucyjną powoduje zatem zachowanie polegające na niewykonaniu lub niewłaściwym wykonaniu przyznanых w Konstytucji RP lub ustawach kompetencji (Sakowicz, Steinborn 2016: 1329). Podkreślenia bowiem wymaga, że kluczowe decyzje w walce z epidemią, ingerujące w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, podejmowane były przez jednoosobowy organ w randze ministra. Budziło to nie tylko poważne wątpliwości konstytucyjne, ale w świetle art. 198 Konstytucji RP stanowiło wręcz naruszenie Konstytucji oraz ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Za delikt konstytucyjny uznać należałoby wprowadzanie szeregu nakazów, zakazów i ograniczeń w drodze rozporządzeń przez poszczególnych ministrów. Nawet gdyby przyjąć, że członkowie Rady Ministrów działali w ramach swojego zakresu kompetencyjnego, z uwagi na to, że są uprawnieni do wydawania aktów wykonawczych do ustaw, to nie mieli konstytucyjnego upoważnienia do ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia takie, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mogą być ustanowione jedynie w drodze ustawowej.

Za delikt konstytucyjny uznać należałoby również zaniechania ze strony osób piastujących najwyższe urzędy w państwie. Przy czym postawienie takiego zarzutu musiałoby zostać poprzedzone ustaleniem, czy obowiązek określonego zachowania wynikał z przepisów prawa, a niepodjęcie działania, które w da-



nych okolicznościach było konieczne i możliwe, stanowiło naruszenie prawa (Zaleśny 2006: 188). Przykładem rażącego naruszenia procedur prawnych przez członków rządu, w postaci zaniechania, był brak złożenia wniosku do Prokuraturii Generalnej o wydanie opinii prawnej w związku z zamiarem zawarcia umowy przez Ministerstwo Zdrowia z prywatnym przedsiębiorcą, której przedmiotem była dostawa 1200 respiratorów na łączną kwotę 250 mln zł. W świetle przepisu art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: u.p.g.) podmioty reprezentujące Skarb Państwa są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuraturii Generalnej o projektach umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł. Wniosek o wydanie opinii prawnej przedkładany jest Prokuraturii Generalnej nie później niż na 15 dni przed planowanym dokonaniem czynności prawnej, chyba że uzgodniony zostanie z Prezesem Prokuraturii Generalnej krótszy termin. Zaniechanie ze strony członków Ministerstwa Zdrowia w tym zakresie doprowadziło do uszczerplenia majątku Skarbu Państwa na kwotę przekraczającą 70 mln zł. Konsekwencją tego stanu rzeczy winno być pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Przykładem innych zaniechań organów władzy publicznej w okresie pandemii, rodzących nie tylko odpowiedzialność odszkodowawczą, ale również odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, był brak publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 1/20 w „Dzienniku Ustaw”. Mimo że wyrok ogłoszono 20 października 2020 r., opublikowany został dopiero w „Dzienniku Ustaw” z 27 stycznia 2021 r., a więc trzy miesiące później. Podkreślenia natomiast wymaga, że w świetle art. 190 ust. 2 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu. Podobny wymóg wynika z art. 3 u.o.a.n., zgodnie z którym akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Argumentacja Rady Ministrów zawarta w stanowisku z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20 (dalej: stanowisko w sprawie K 1/20), że do publikacji wyroku konieczne jest sporządzenie uzasadnienia, po pierwsze – nie miała żadnej mocy prawnej, po drugie natomiast – przeczy prawu. W świetle art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: ustawa TK) Trybunał jest obowiązany, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia ogłoszenia orzeczenia, sporządzić jego uzasadnienie w formie pisemnej. Przy czym również ten termin nie został dotrzymany. Obowiązek ogłoszenia aktów normatywnych, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego, spoczywa na Prezesie Rady Ministrów. To premier jest odpowiedzialny za zlecenie publikacji przez Rządowe Centrum Legislacji w odpowiednich dziennikach urzędowych. Zaniechanie tego

obowiązku stanowi naruszenie Konstytucji RP oraz ustaw, co skutkuje możliwością pociągnięcia Prezesa Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Podobne skutki rodził brak niezwłocznego ogłoszenia ustawy COVID-19\_2 z dnia 28 października 2020 r. Zaniechanie publikacji ustawy stanowiło jawne naruszenie Konstytucji RP. Ustawa ta przeszła cały proces legislacyjny zakończony podpisem Prezydenta RP i wymagała natychmiastowego ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”, zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

## 8. Podsumowanie

Skutkiem prawnym zaniechań organów władzy w związku z wprowadzonym w Polsce stanem epidemii był niespotykany dotąd chaos prawny oraz szereg negatywnych konsekwencji społecznych i gospodarczych – począwszy od niewprowadzenia jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, nieprzeprowadzenia wyborów w konstytucyjnie określonym terminie, a skończywszy na łamaniu zasad w zakresie ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostek wyłącznie w drodze ustawowej. Brak należytej legitymacji do ustanawiania nakazów, zakazów oraz sankcji za ich naruszenie doprowadził do nieuzasadnionego, a tym samym niezgodnego z Konstytucją RP, karania jednostek. Przyczyniło się to do złamania jednej z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa czy zasady bezpieczeństwa prawnego. Jednocześnie doszło do naruszenia zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Na postawione we wstępie pytanie, czy możliwe jest dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w sytuacji, gdy jednostka w związku z tym działaniem poniosła szkodę, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W świetle obowiązujących przepisów można mówić zarówno o odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej, jak i odpowiedzialności konstytucyjnej osób piastujących najwyższe urzędy państwowe. W pierwszym przypadku właściwe do orzekania są sądy powszechne, w drugim natomiast – Trybunał Stanu. Nie można wykluczyć odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów czy członków rządu za tzw. delikt konstytucyjny. Zgodnie z art. 198 Konstytucji RP za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, mogą oni zostać pociągnięci do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Niewątpliwie za delikt konstytucyjny uznać należałoby wprowadzanie szeregu nakazów, zakazów i ograniczeń w drodze rozporządzeń przez poszczególnych ministrów. Nawet gdyby przyjąć, że członkowie Rady Ministrów działali w ramach swojego zakresu kompetencyjnego, to naruszyli oni prawo. Nie mieli bowiem konstytucyjnego upoważnienia do ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela.

## Wykaz skrótów

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń
- Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy
- Komunikat PKW – Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r.
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- postanowienie Marszałka Sejmu – Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
- Raport Komisji Weneckiej – Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 sesji Rady Europy w Strasburgu w dniu 5 lipca 2003 r., Opinia nr 190/2002, CDL-AD z 2002 r., 23 rev.
- rozp.epidemia – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii
- rozp.st.epid – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego
- rozp.lot1 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. o zakazie w ruchu lotniczym
- rozp.lot5 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym
- rozp.ograniczenia1 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii
- rozp.ograniczenia3 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii
- rozp.ograniczenia5 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii
- rozp.ograniczenia6 – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii
- rozp.MEN – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19
- rozp.MNiSW – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19
- stanowisko RM – stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r.
- stanowisko w sprawie K 1/20 – stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20
- uchwała PKW – uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

- u.o.a.n. – ustawa z dnia 10 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów
- u.p.g. – ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
- u.s.k.ż. – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej
- ustawa COVID-19 – 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
- ustawa COVID-19\_2 – ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19
- ustawa TK – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym
- u.w.s.m. – ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela
- u.z.z.ch.z. – ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Dz.U. 2019, poz. 1145, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń. Dz.U. 2019, poz. 821, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Dz.U. 2019, poz. 684, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dz.U. 2019, poz. 1461, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Dz.U. 2002, Nr 233, poz. 1955.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Dz.U. 2019, poz. 1239 i 1495 oraz Dz.U. 2020, poz. 284 i 322.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej. Dz.U. 2017, poz. 1897, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dz.U. 2019, poz. 2393, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2020, poz. 762, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz.U. 2020, poz. 1842, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Dz.U. 2020, poz. 827.

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Dz.U. 2020, poz. 695 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19. Dz.U. 2020, poz. 2112.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Dz.U. 2020, poz. 433.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. o zakazie w ruchu lotniczym. Dz.U. 2020, poz. 436.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm., poz. 522, 531 i 565.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 566.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 1356.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 2132.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz.U. 2020, poz. 2316.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym. Dz.U. 2020, poz. 2069.
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2020, poz. 184.
- Stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. M.P. 2020, poz. 404.
- Stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20. M.P. 2020, poz. 1104.

## **Orzecnictwo**

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07. OTK ZU 4A/2009, poz. 51.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2011 r., K 9/11. OTK ZU-A 2011, nr 6, poz. 61.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09. OTK ZU 7A/2012, poz. 74.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2020 r., K 1/20. OTK ZU-A 2021, poz. 4, Dz.U. 2021, poz. 175.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, orzecz. niepubl.
- Postanowienie Sądu Rejonowego w Kościanie z dnia 3 czerwca 2020 r., II W 71/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/Gl 319/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 332/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 331/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2020 r., III SA/Gl 540/20. Dostęp: 20.11.2020, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2021 r., III Kp 354/20.

## Opracowania

- Bartoszewicz, Michał. 2002. Materialne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* (XLIX): 252–267.
- Bąkowski, Tomasz. 2003. Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej. *Państwo i Prawo* (8): 76–83.
- Bosek, Leszek. 2004. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze. (Uwagi na tle wyroku SN z 23 IX 2003 r.). *Przegląd Sądowy* (11–12): 5–20.
- Complak, Krystian. 2014. Komentarz do art. 233 Konstytucji RP. W: M. Haczkowska (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Działocha, Kazimierz. 2005a. Komentarz do art. 228, uwaga 1. W: L. Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Działocha, Kazimierz. 2005b. Komentarz do art. 233, uwaga 5. W: L. Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Eckhardt, Krzysztof. 2012. *Stany nadzwyczajne jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*. Przemyśl–Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019a. Komentarz do art. 232 Konstytucji RP. W: P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019b. Komentarz do art. 233 Konstytucji RP. W: P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Haczkowska, Monika. 2007. *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Haczkowska, Monika. 2014. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W: M. Jabłoński (red.). *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i prawa jednostki w polskim porządku prawnym*, 805–827. Wrocław: Seria e-Monografie Nr 45, Prace Naukowe Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Haczkowska, Monika. 2020. Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”. *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3996, Przegląd Prawa i Administracji* (CXXIII).
- Sakowicz, Andrzej; Steinborn, Sławomir. 2016. Komentarz do art. 198 Konstytucji RP. W: M. Sajfan, L. Bosek (red.). *Konstytucja RP. T. II: Komentarz – art. 87–243*. Warszawa: C.H. Beck.
- Tuleja, Piotr. 2020. Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne. *Palestra* (9): 7–8.
- Zaleśny, Jacek. 2006. Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności. W: M. Kruk (red.). *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa.

### Źródła internetowe

- Haczkowska, Monika. 2020. *Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. uchwalonej przez Sejm dnia 6 kwietnia 2020 r.* URL: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,964.html>.
- Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. Dostęp: 28.11.2020. URL: <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku>.
- Opinia nr 190/2002 z dnia 5 lipca 2002 r. Komisji Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) oraz Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 sesji Rady Europy w Strasburgu w dniu 5 lipca 2003 roku, Opinia nr 190/2002, CDL-AD z 2002 r., 23 rev. Dostęp: 17.11.2020. URL: [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r., nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dostęp: 28.11.2020. URL: [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1589173994\\_uchwala-nr-129.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1589173994_uchwala-nr-129.pdf).
- Uziębło, Piotr. 2020. *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie uchwalania ustawy z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. uchwalonej przez Sejm dnia 6 kwietnia 2020 r.* URL: <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie-stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r>.





Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-02-26  
accepted 2021-03-17



## Wybrane aspekty społeczno-etyczne współczesnego systemu finansowo-pieniężnego

### Selected socio-ethical aspects of the modern financial and monetary system

ADAM KUCHARSKI

Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu  
ORCID: 0000-0001-9278-7522, kontakt.obywatelak2025@gmail.com

**Citation:** Kucharski, Adam. 2021. Wybrane aspekty społeczno-etyczne współczesnego systemu finansowo-pieniężnego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 65–76. DOI:10.25167/osap.3692.

**Abstract:** The direction of development of modern finances raises a lot of concern. Basing the system on the phenomenon of fractional reserve and fiat money favors the indebtedness of society beyond measure, and basically without limits. This state of affairs, in addition to inflation, business cycles and unauthorized shifts in the ownership sphere, creates in people the phenomenon of a credit culture that encourages immediate satisfaction of artificial whims. Thus, the financial-monetary policy pursued by modern states, designed to abandon the optics of a life based on the virtue of patience and persistent effort, ultimately leads to a credit-dependent and propertyless society, enslaved by the desire for immediate consumption.

**Keywords:** finance, society, ethics

**Abstrakt:** Kierunek rozwoju współczesnych finansów budzi wiele niepokoju. Oparcie systemu na zjawisku rezerwy cząstkowej oraz pieniądzu fiducyjnym sprzyja zadłużaniu społeczeństwa ponad miarę, a w zasadzie bez granic. Taki stan rzeczy, oprócz zjawiska inflacji, cykli koniunkturalnych oraz nieuprawnionych przesunięć w sferze własnościowej, wytwarza w ludziach zjawisko kultury kredytu, która zachęca do natychmiastowego zaspokajania sztucznych zachcianek. W ten sposób polityka finansowo-pieniężna prowadzona przez współczesne państwa, obliczona na porzucenie perspektywy życia opartego na cnocie cierpliwości i wy-

trwałego wysiłku, prowadzi ostatecznie do uzależnionego od kredytowego i pozbawionego własności społeczeństwa, zniewolonego pragnieniem natychmiastowej konsumpcji.

**Słowa kluczowe:** finanse, społeczeństwo, etyka

## 1. Wstęp

Zmiany końca XX wieku i początku wieku XXI wiążą się z nową pozycją systemu finansowego w ramach światowej gospodarki. Niezaprzecalnym faktem jest dominacja systemu finansowego nad gospodarką realną oraz powszechna perspektywa ekonomizacji życia społecznego. Jego finansjalizacja jest m.in. skutkiem urynkwienia obszarów ludzkiej aktywności, wcześniej spod niej wyjętych, oraz rezultatem wzrostu znaczenia ekonomii pozbawionej celu w postaci wspólnego dobra (Hardt 2018: 35).

Akceptacja konsumpcjonizmu jako sposobu globalnego funkcjonowania sprzyja stawianiu wyniku finansowego na piedestale społecznych oczekiwań. Perspektywa ta ujawnia niepokojącą zależność od systemu pieniężnego opartego na geometrycznie rosnącym długu. Utrzymanie jego wydajności nie może trwać w nieskończoność, a jego funkcjonowanie rodzi liczne wątpliwości pozaekonomiczne (Jendrzeczak 2021). Ten ostatni aspekt będzie przedmiotem niniejszego artykułu, którego wstępnym elementem jest przypomnienie kilku podstawowych zagadnień dotyczących funkcjonowania współczesnych finansów.

Celem niniejszego artykułu jest wyeksponowanie wybranych zagrożeń związanych z funkcjonowaniem współczesnego systemu finansowo-pieniężnego. Ich wspólnym mianownikiem jest próba wyłączenia kryteriów etycznych z procesu oceny dorobku współczesnej gospodarki. Niespotykane wcześniej możliwości techniczne oraz globalna skala podejmowanych działań stwarzają wrażenie nieograniczonych możliwości. Porzucenie tradycyjnego etosu rozważnego przedsiębiorcy na rzecz niezaspokojonego głodu finansowego sukcesu współczesnego tradera prowadzi obecnie finanse w przepaść niewoli niespłacalnych długów, a społeczeństwo – w niewidzialne więzy nadkonsumpcji nielicznych, przy jednoczesnej marginalizacji całych grup społecznych (choć to kosztem tych ostatnich funkcjonuje „kapitalizm kasyna”).

Przyjęta w dalszej części opracowania metoda analityczno-syntetyczna opiera się na wyróżnieniu wybranych obszarów zagrożeń etycznych w finansach, przy jednoczesnym zestawieniu analizowanych zjawisk z ich diagnozą społeczno-moralną. Zadaniem takiego rozwiązania jest zainspirowanie do powszechniejszego dostrzegania omawianych aspektów światowej gospodarki oraz przyjęcia wobec nich krytycznej postawy, co może uchronić przyszłe pokolenia przed ciężarem długów nie do spłacenia.

## 2. Zjawisko „rezerwy cząstkowej” i pieniądz fiducyjny

Problem tzw. rezerwy cząstkowej wiąże się – rzecz upraszczając – z relacją wolumenu pożyczanych przez banki pieniędzy do posiadanych przez nie depozytów. W tym kontekście trudno zaprzeczyć, że ludzie często myślą, że we współczesnych bankach skarbce są pełne pieniędzy. Nie jest to prawdą. Rezerwa cząstkowa, która – w uproszczeniu – oznacza minimalny procent „realnych” środków, jakie musi posiadać bank na 100% udzielanych pożyczek, opiewa zwykle na kilka procent. W pierwszej kolejności oznacza to, że bank może pożyczać prawie wszystkie pieniądze, które otrzymał w formie depozytu. Zatem w przypadku żądania zwrotu depozytów przez większość depozytariuszy szybko okazałoby się, że banki nie posiadają żądanych środków. Ten stan rzeczy rodził niebezpieczeństwo tzw. *bank run*, gdy powodowani niepokojem depozytariusze gromadnie zgłaszali się po odbiór depozytów. Niebezpieczeństwo tego zjawiska spędzało sen z powiek bankierów do czasu pojawienia się i otrzymania społecznego uznania dla nieograniczonej możliwości tworzenia środków pieniężnych.

Po długim procesie ewolucji (Hongbing 2002: 13–189) nieograniczona możliwość kreacji pieniądza uzyskała stałe obywatelstwo w finansach w XX w. (Fleischer 2014: 307). Uwolnienie dolara od powiązania z wartością złota w 1971 r. było postawieniem przysłowiowej kropki nad „i”. Tym samym powstała – umocowana prawnie – możliwość „drukowania” czy raczej „dopisywania na rachunkach bankowych” dowolnej ilości środków pieniężnych, w myśl zasady „papier jest cierpliwy”. Cała wartość pieniądza oparta została na zaufaniu społecznym (mniej lub bardziej wymuszonym), czyli wierze społeczeństwa, że to zjawisko, które w danej społeczności przyjęto nazywać pieniądzem, reprezentuje wartość lub też publiczną gwarancję danej wartości. Funkcjonujące obecnie pieniądze w istocie nie mają odzwierciedlenia w realnej gospodarce, gdyż podaż pieniądza jest kreowana przez banki, a te nie tyle je pożyczają, ile tworzą, udzielając kredytu (Werner 2016: 72–76). Zatem słusznie pyta Michael Fleischer (2014: 317), czy to, że ludzie przywiązują dziś taką wagę do niewypłacalnego (oderwanego od dóbr realnych) systemu finansowego, nie jest dowodem tego, że system ten służy do sterowania ludzkimi zachowaniami, a funkcjonuje on, ponieważ łączy się z czystą wiarą w jego skuteczność, co w gruncie rzeczy jest odwołaniem się do mechanizmu o charakterze religijnym. Stąd nazwa „pieniądz fiducyjny”.

Praktyka kompilacji zjawisk rezerwy cząstkowej oraz pieniądza fiducyjnego daje skrótowy obraz współczesnych finansów. Będzie on pomocny dla zrozumienia poglądów dotyczących natury pieniężnej lichwy państwowej (Jones 2015: 14). Przykładowo dla Eugene Michaela Jonsa (2015: 14) „kapitalizm jest lichwą wspieraną przez państwo”. Stąd pisze on, że „z chwilą, gdy państwo uznało legalność umów lichwiarskich, owa wspierana przez państwo lichwa daje każdemu (w tym samemu państwu) gwarancję, że w końcu zostanie przygwożdżony do

ziemi niedającym się spłacić długiem. [...] Oznacza to również, że aby pozbyć się ciężaru długu, kapitalizm będzie zwiększał podaż pieniądza, co spowoduje nieustającą inflację, która ostro da się we znaki nam wszystkim, a zwłaszcza tym, którzy mają dochody o stałej wysokości. Ów rabunek jest rzeczą nieuniknioną, ponieważ nie ma takiej siły na Ziemi, która mogłaby sobie poradzić z ciężarem arytmetycznie narastających odsetek będących istotą lichwy”.

W dalszej części artykułu opisane zostaną przynajmniej niektóre konsekwencje związane z tym aspektem współczesnego systemu finansowego.

### 3. Współczesna akcja kredytowa

#### 3.1. Wybrane społeczno-ekonomiczne skutki współczesnych finansów

Akceptacja we współczesnym systemie finansowym rezerwy częściowej na poziomie 2% oznacza, że 98% tego, z czego banki udzielają kredytów, to są pieniądze „wyczarowane” – tych pieniędzy banki nie miały i nie mają (*Lichwa...* 2013). W ramach spłaty kredytu do banków są spłacane jednak pieniądze, znajdujące odzwierciedlenie (przynajmniej częściowo) w realnie wykonanej pracy, w kwocie udzielonego kredytu (którymi wcześniej nie dysponowały) oraz doliczone odsetki. Warto zwrócić uwagę, że nawet w sytuacji niespłacenia kredytu, obok operacji odpowiedniego zaksięgowania nieuregulowanych wierzytelności, bank zarobi na samym spłacaniu odsetek. Wypłata gotówki odpowiadającej udzielonym kredytom jest mało prawdopodobna (praktyka pokazuje, że w światowym systemie monetarnym mniej niż 10% środków stanowią fizycznie istniejące pieniądze, ponadto obecnie obrót gotówkowy jest, pod naciskiem środowisk bankowych, wypierany przez obrót elektroniczny). W tym systemie idealnym kredytobiorcą jest państwo, a żaden bank nie oczekuje od niego pełnej spłaty należności (które – jak wcześniej była mowa – i tak w zdecydowanej większości są wirtualne), ale ciągłego płacenia odsetek, co w praktyce przypomina rodzaj wieczystego długu. W tym przypadku rzecz odbywa się dzięki możliwości emisji przez związek publicznoprawny wciąż nowych obligacji i bonów skarbowych, powiększających metodą „rolowania” wcześniejsze długi (Wiśniewski 2016: 187–191). Spłata odsetek zawartych w publicznych papierach dłużnych obciąża całe społeczeństwo, a jej skala jest przytłaczająca (Słomski 2021).

Przez współczesną kreację pieniądza społeczeństwo – jako całość – nie staje się bogatsze. Kredyt stanowi bowiem formę dania kredytobiorcy do wcześniejszej dyspozycji „owoców” jego przyszłej pracy. W ten sposób długi zawsze znajdują się po stronie kredytobiorcy, pieniądze zaś – po stronie banków. „Mocy sprawczej” przybywa jednak tym, którzy otrzymują „wykreowane” pieniądze. Zatem skoro ktoś się „wzbogacił”, a bogactwa społeczeństwu nie przybyło, to znaczy, że zmienił się jedynie podział dotychczasowych dóbr. Nastąpił magiczny transfer

z jednych kieszeni do drugich jako rezultat rozwodnienia siły nabywczej pieniędzy będących dotychczas w obrocie, przy czym na skutek „efektu skali” trudno to zauważyć z punktu widzenia konkretnej osoby. Siła nabywcza „dodrukowanego pieniądza” to siła odebrana wszystkim funkcjonującym dotychczas pieniądзом, przejawiająca się w makroskali w formie inflacji. Zatem siła nabywcza naszych pieniędzy na skutek zwiększenia podaży pieniądza maleje ciągle, ale na tyle powoli, że większość ludzi pozostaje tego nieświadoma.

Skutkiem takiego podejścia do pieniądza jest zanikanie tradycyjnego modelu oszczędzania, co w globalnej skali wynika ze świadomości niemożliwości spłaty wykreowanych długów (Fleischer 2014: 298). Globalnych długów spłacić bowiem nie sposób, chociażby ze względu na brak środków na odsetki. W takiej sytuacji wyjściem jest przejęcie (od kogoś) pieniędzy (w zakresie „istniejących” już środków) lub wykreowanie nowego długu. I choć przy spłacie kredytu wysokość długu się zmniejsza, banki jednak stale udzielają coraz więcej kredytów, przez co spadek ten jest z powodzeniem rekompensowany.

Tak kreowane pieniądze zaczynają tracić funkcję produkcyjną w gospodarce. Stanowią one element świata finansów, który coraz bardziej traci przełożenie na realną produkcję. Znaczna ilość zasobów pieniężnych nie jest używana w ramach gospodarki, lecz w sektorze finansowym, gdzie nie dochodzi do tworzenia wartości dodanej, lecz jedynie innego podziału puli pieniędzy (Kietliński 2006: 162).

Nie powinno budzić wątpliwości, że dzisiejszy model kreowania pieniędzy fiducjarnych, powiązany z przymusem państwowym w zakresie egzekucji należności pożyczkowych, pozwala na wytworzenie jednym podpisem (kliknięciem na klawiaturze komputera) takiej ich ilości, która umożliwi kupienie każdej władzy. Wobec odejścia od ekwiwalentu złota ograniczeniem dla ich kreacji (obok perspektywy ewentualnego chaosu gospodarczego) są bowiem jedynie etyczno-prawne zasady demokratycznego państwa, oparte na fundamencie prawdy, a na poziomie międzynarodowym – uczciwe reguły współistnienia narodów, obliczone na rzeczywistą realizację dobra wspólnego obywateli (ludzkości). Stąd zdaniem Benjamina Franklina „odmowa króla Jerzego III zezwolenia koloniom na operowanie uczciwym systemem monetarnym, który wyzwala przeciętnego człowieka z uścisków manipulatorów pieniędzmi, była prawdopodobnie głównym powodem rewolucji” (Wojny... 2014).

### 3.2. Kwestia odsetek od pieniędzy *ex nihilo*

Bank zatem generuje pieniądze „z niczego”, żądając jednocześnie spłaty odsetek (a czasami nawet odsetek od odsetek), mimo że sam dóbr nie produkuje. To oczywiście prowadzi, przy wsparciu przymusu państwowego, do możliwości wywłaszczania z realnej własności dłużników, którzy nie mają z czego spłacić

„wirtualnych pieniędzy” i naliczonych od nich odsetek (Fleischer 2014: 299). W tym też znaczeniu, zdaniem Bartosza Biernata (2015), kredytobiorcy utrzymują fikcyjny stan bogactwa, które nie jest ich własnością. W tym systemie, w skali globalnej, długi są spłacane długami. Przy każdej operacji generowane są odsetki, które najczęściej są wymagane przez wierzycieli w pierwszej kolejności. Każdy kolejny dług (obarczony swoimi odsetkami) to – rzecz jasna – co najmniej pierwszy dług wraz z odsetkami. Kiedy pieniądz jest kreowany *ex nihilo*, legitymacja do nakładania odsetek staje się naprawdę wątpliwa. W tym sensie cały ten system jawi się jako niemoralny, jeżeli odsetki trafiają do rąk prywatnych. Jediną próbą usprawiedliwienia jest opłata za proces selekcji dłużników w tej „grze w brakujące krzesło”. W praktyce współczesnego obrotu finansowego sprawa się komplikuje, ponieważ „żetony w tej grze” (zwane pieniądzem) traktuje się obecnie jako towar będący przedmiotem obrotu i spekulacji, tymczasem jest to jedynie przyszła praca ludzka, o ile zostanie wykonana (może bowiem nie zostać wykonana).

Współcześnie banki, traktowane jako całościowy system finansowy, wobec sukcesywnego zmniejszania znaczenia pieniądza kruszcowego oraz papierowego, to – rzecz upraszczając – jedynie ciągle przepływy impulsów. Banki zarabiają na tym, pobierając oprocentowanie. Te odsetki stanowią w znacznej części, *sui generis* zysk banku, w przeciwieństwie do odsetek od pieniędzy przechowywanych w banku przez depozytariuszy, gdzie zysk stanowi różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów i depozytów.

Rosnąca dziś suma depozytów nie ma pokrycia w gospodarce światowej. Wytworzone przez kredyt pieniądze, a zatem niemające pokrycia w realnych dobrach, trafiają w rezultacie na konta depozytowe, stanowiąc podstawę do udzielenia kolejnych pożyczek. Stąd w realnym obrocie przedmiotem wymiany są efekty przyszłej pracy milionów obecnie żyjących ludzi i przyszłych pokoleń. Oznacza to, że banki pożyczają nam na procent „nasze własne pieniądze z przyszłości”. To prawdziwy majstersztyk, gdzie bank czerpie korzyści z oprocentowania wszystkich pieniędzy, które wytwarza *ex nihilo* (Wojny... 2014; Kreacja... 2013). Nieuzasadnione są w szczególności wysokie tzw. nożyce oprocentowania, tj. różnica między oprocentowaniem depozytów i kredytów.

Słusznie zauważa Thomas H. Greco, że odsetki trudno uznać za usprawiedliwienie wynagrodzenia za usługi kredytowe, gdyż koszty związane z kreacją pieniądza są niewielkie w porównaniu z żądanym wynagrodzeniem. Jego zdaniem przyczynia się do tego zalegalizowany przez państwa monopol bankowy (Greco 1990: 8–9). Wraz z procesem konsolidacji banków nastąpiła oligopolizacja, sprzyjająca uprawianiu nieuporządkowanych praktyk (Baka 2002: 5–7). Skupienie władzy gospodarczej w rękach niewielkiej grupy podmiotów prowadzi do brutalizacji życia gospodarczego i niesprawiedliwości społecznej związanej z nieograniczoną przewagą jednych nad drugimi (Szymański 1931: 5–10).

### 3.3. Problem możliwych manipulacji systemem kredytowym

Wskutek powszechnej zgody na kreację przez banki pieniędzy jako długu pojawia się niebezpieczeństwo manipulacji tym systemem w celu uzyskania dodatkowych korzyści (np. przejęcia własności dłużników czy nieuprawnionej kontroli społeczeństwa). W ten sposób mechanizm nieuporządkowanej kreacji pieniądza prowadzi do tego, że postęp gospodarczy zostaje pozostawiony samowoli grupy ludzi uprawnionych do kreacji pieniądza fiducjarnego, skupiających w swym ręku zbyt wielką władzę (Sobór Watykański II 1965: 65). Chodzi zatem o rodzaj dyktatury gospodarczej (Ozdowski 1991–1992: 141). Ponieważ wartość własności jest współcześnie wyrażana tylko w pieniądzach, te zaś są „swobodnie kreowane” przez banki, zatem te ostatnie, w znacznym stopniu, ostatecznie decydują o wartości posiadanych przez społeczeństwo przedmiotów, jak również o przebiegu procesów społecznych, gdyż te obecnie mają silny aspekt finansowy (Fleischer 2014: 295).

Uwarunkowania wynikające ze współczesnej formy dostępności kapitału niosą ze sobą również inne zagrożenia dla rozwoju gospodarczego. Na przykład kredyt na inwestycje i nowe technologie może prowadzić do wyrugowania tych, którzy wcale nie muszą być gorsi, lecz wystarczy, że przeszkadzają tym, którzy decydują o dostępności do „wirtualnych” pieniędzy. Przedsiębiorczość nie zawsze musi być wiązana z koncentracją kapitału i konkurowaniem (zwłaszcza w sensie negatywnym), chodzi bardziej o fundamentalne cechy ludzkie – wolność i kreatywność (Grabińska, Ziółkowska 2003). Stąd w kulturze nieuporządkowanych moralnie i podatnych na manipulacje finansów trafne wydaje się spostrzeżenie, że „współczesny człowiek, opętany uciesznie fałszywym oświeceniowym mitem nieograniczonego postępu w oparciu o rozwój kultury materialnej, jest więc w sposób konieczny diabolicznym destruktozem wszystkiego wokół siebie. Naczelnym bowiem dobrem jego etyki stała się wolność osobista w skojarzeniu z tzw. jakością życia” (Wierciński 1996: 222).

### 3.4. Społeczeństwo kredytu

Dodatkowym skutkiem współczesnej akcji kredytowej jest zjawisko, które zaczyna się określać jako epokę społeczeństwa kredytu. Przekonanie o słuszności takiej kwalifikacji wynika z faktu, że kredyt obecnie stał się sposobem na życie przeciętnego obywatela. Konsumpcyjny *boom*, który nastąpił po II wojnie światowej, spowodował zmianę w społecznej mentalności: postawa oszczędzania po to, by kupić jakieś dobro za gotówkę, została zastąpiona przez orientację „kupuj teraz, płać później” (Lewicka-Strzałecka 2010: 216). Zapomniano, że drogą do pokoju społecznego jest przestrzeganie Dekalogu oraz szacunek dla

ludzkiej godności. W tym kontekście konsumpcjonizm to kultura oderwana od etyki, gdzie absolutyzuje się sferę ekonomii i kreuje *quasi*-kulturę ekonomiczną z pragmatyczno-hedonistycznym systemem wartości (Mazurczak 2020).

Na Starym Kontynencie trwa wielki *boom* kredytowy. Banki prześcigają się w uatrakcyjnianiu swoich ofert i w przedstawianiu coraz wymyślniejszych zachęt dla klientów. Ci zaś zadłużają się bez opamiętania, tkwiąc w objęciach systemu „po same uszy” (Kietliński 2006: 167–168). Przykładowo w świetle danych OECD wzrost długu prywatnego jako odsetek produktu krajowego brutto (w procentach) w latach 2002–2012 w przypadku Irlandii wyniósł 185,3%, w przypadku Węgier – 104,3%, a w przypadku Hiszpanii – 71,1%. Polska w tym zestawieniu nie wypada jeszcze najgorzej ze wzrostem 9,7%, a Stany Zjednoczone ze wskaźnikiem 7,5% wyglądają znacznie lepiej niż Australia, która odnotowała wzrost 29,9% (Kolany 2013).

Stąd w dokumencie *W kierunku reformy międzynarodowego systemu finansowego i pieniężnego w kontekście globalnej władzy publicznej* Papieska Rada Iustitia et Pax zwraca uwagę, że w ostatnich dekadach „banki zwiększyły liczbę udzielanych kredytów, co doprowadziło do powstania nowego pieniądza. Podtrzymanie tego procesu wymagało zaś dalszej ekspansji kredytowej. W ten sposób system gospodarczy wpadł w spiralę inflacyjną, której granicą jest jedynie bariera ryzyka, jakie instytucje kredytowe mogą wziąć na siebie. [...] Liberalizm ekonomiczny to teoretyczny system myślowy, forma «ekonomicznego aprioryzmu» [...]. Nurt ekonomii zajmujący się ustalaniem *a priori* prawa funkcjonowania rynku oraz rozwoju gospodarczego [...] jest narażony na ryzyko, że zostanie wykorzystany jako instrument realizacji interesów tych państw, które posiadają przewagę gospodarczą i finansową” (Pogorzelski 2011). Zdaniem Karola Pogorzelskiego (2011) winowajcą obecnego kryzysu jest również postawa etycznego utilitaryzmu, indywidualizmu, materializmu oraz technokratyzmu. Ekonomia bez wartości prowadzi ostatecznie w kierunku tyranii. Obecnie może ona przybrać twarz korpokapitalizmu, gdzie „w świecie zdominowanym przez wysokie technologie życie skupia się w przeludnionych miastach, ludzie stanowią hybrydy z maszynami, a warunki dyktują wielkie korporacje. Miejsce państw narodowych zajmują cybernetyczne mega-koncerny, a relacjami na powrót zaczyna rządzić darwinizm społeczny” (Relich 2020).

#### 4. Zakończenie

Przy obecnym kierunku rozwoju globalnych finansów spłata światowych długów jest niemożliwa, a cały system wydaje się – przynajmniej pośrednio – nastawiony na permanentne „sponsoringowanie” banków jako beneficjenta. Przykładem może być wzrost udziałów zysków banków w zyskach ogółu przedsiębiorstw, który przed kryzysem z lat 2007–2009 osiągnął w Stanach Zjednoczonych prawie 40%,



podczas gdy w latach 80. XX w. wynosił niecałe 10% (gdy w Wielkiej Brytanii do lat 80. aktywa banków nie przekraczały 40% PKB, to w 2009 r. wynosiły już ponad 200%). Trudno się dziwić, że w sytuacji recesji banki i inne instytucje finansowe były już zbyt duże, by upaść (Hardt 2018: 35–36).

System ten przekracza swoim skomplikowaniem (Bilski, Janicka, Miziołek 2016: 7–11) i wewnętrznym zapętleniem tzw. zdrowy rozsądek (na rynku pozagiełdowym obrót instrumentami pochodnymi jest 10-krotnie większy od realnej gospodarki światowej, a rynek operacji dewizowych – 15-krotnie większy) i jest już obecnie w zasadzie niesterowalny (Fleischer 2014: 293–294, 312). Współczesne niewolnictwo polega zatem na pracy wynagradzanej *sui generis* pieniądzem (którego wartość permanentnie maleje, przy czym utrata jego wartości powiększa majątek niewielkiej grupy ludzi biegłych w organizacji światowego rynku operacji finansowych, o czym świadczą zarówno główne źródła współczesnych dochodów, jak i rosnące wciąż dysproporcje majątkowe ludności), gdzie ludzie – aby nie tracić wartości posiadanych dóbr taniejących na skutek inflacji – są przymuszani do zaciągnięcia kredytów i posługiwania się pieniądzem dłużnym. Skutkiem tego – zdaniem przynajmniej niektórych ekonomistów – są cykle koniunkturalne i inflacja (Soto 2011: 301), przy czym narzędziem i ofiarą systemu jest również państwo permanentnie spłacające ciągle powiększający się dług (Bojarski 2010: 14–15). Taki stan rzeczy wymaga pilnego uporządkowania, w taki sposób, by wolność użyta do urzeczywistnienia doskonałości osoby ludzkiej, wsparta na własności i połączona z wewnętrznym umiarem oraz społecznym zobowiązaniem, mogła stanowić podstawę pokojowego ładu społecznego (Sroga 2006: 12).

Wewnętrzna moralność ekonomii, jak każdej dziedziny opartej na ludzkich wyborach, domaga się prawdy jako fundamentu podejmowania decyzji. Wpływ współczesnych finansów na życie ludzkie jest ogromny. Przyjęty powszechnie paradygmat tworzenia pieniądza *ex nihilo* oraz rozpędzona nadkonsumpcja wymagają moralnej kontroli, zorientowanej na etyczne skutki tych procesów. Widoczny obecnie brak uczciwej wizji dalszych konsekwencji tego typu polityki finansowo-pięniężnej stanowi raczej argument za krótkowzrocznością promotorów tych rozwiązań. Zarazem jednak zasygnalizowane w niniejszym artykule zagrożenia społeczno-etyczne współczesnych finansów stanowią dostateczną rację dla wezwania do wzmożenia społecznej kontroli w tym obszarze oraz ponownego przemyślenia procesu nieuporządkowanego zadłużania się społeczeństwa w systemie oprocentowanego – na rzecz banków – pieniądza fiducjarnego. Skala tej kreacji napędza amoralną praktykę nadkonsumpcji, przyczyniając się do niesprawiedliwej dystrybucji dóbr (posiadanych oraz wypracowanych w procesie spłaty kredytów) oraz promocji „bezsstresowej” cywilizacji wygodnictwa i komfortu. Ta ostatnia jest podstawą do wychowania ekonomicznych niewolników przysłych dziesięcioleci.

## Bibliografia

### Archiwalia

Sobór Watykański II. 1965. *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym. Gaudium et spes*. Wrocław: TUM Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej.

### Opracowania

- Baka, Władysław. 2002. Lichwiarskie praktyki. *Dziś* (5): 5–7.
- Bojarski, Włodzimierz. 2010. Krach światowego systemu finansowego i kryzys. *Michael Journal* (1): 14–15.
- Fleischer, Michael. 2014. *Kapitał niestety nie( )ludzki*. Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Greco, Thomas H. 1990. *Pieniądz i dług. Rozwiązanie globalnego kryzysu*. Warszawa: Wydawnictwo Thomas H. Greco, Jr. Publisher.
- Hardt, Łukasz. 2018. Pomiędzy finansjalizacją a ekonomizacją życia społecznego. W: J. Kudła, J. Górski (red.). *Finanse i zarządzanie: Wybrane wyzwania. Książka jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin profesora Krzysztofa Opolskiego*, 30–45. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hongbing, Song. 2002. *Wojna o pieniądz*. Wrocław: Wydawnictwo Wektory.
- Jones, Eugene M. 2015. *Jałowy pieniądz. Historia kapitalizmu jako konfliktu między pracą a lichwą. Od Medyceuszy do Newtona*. Tom III. Wrocław.
- Kietliński, Krzysztof. 2006. Moralna ocena procentów, odsetek i lichwy w działalności finansowej. W: B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.). *Ład instytucjonalny w gospodarce*, 161–173. Wyd. 2. Toruń.
- Lewicka-Strzałecka, Anna. 2010. Etyczne aspekty instytucji kredytu. *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym* (13/1): 215–221.
- Ozdowski, Jerzy. 1991–1992. Stanowisko „Rerum Novarum” i innych encyklik papieskich wobec indywidualistycznego liberalizmu. *Roczniki Nauk Społecznych* (19–20)1: 131–149.
- Soto, J. Huerta. 2011. *Pieniądz kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Sroga, Piotr. 2006. Bogactwo i ubóstwo w perspektywie ludzkiej wolności. *Forum Teologiczne* (7): 5–13.
- Szymański, Andrzej. 1931. O odnowie porządku społecznego. *Przegląd Powszechny* (192): 5–10.
- Werner, Richard. 2016. *Stracone stulecie w ekonomii: trzy teorie bankowości i niezbity dowód*. Warszawa: Fundacja „Jesteśmy Zmianą”.
- Wierciński, Andrzej. 1996. *Przez wodę i ogień*. Kraków: Wydawnictwo Nomos.
- Wiśniewski, Marcin. 2016. Obligacje podporządkowane, wieczyste i przychodowe w Polsce – próba oceny ekonomicznych skutków nowelizacji ustawy o obligacjach. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* (1/78): 181–195.

### Źródła internetowe

- Biernat, Bartosz. 2015. Ekonomia chrześcijańska a kapitalizm. *W Pół Drogi* (4). Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://3droga.pl/gospodarka/bartosz-biernat-ekonomia-chrzciscyjanska-a-kapitalizm/>.

- Bilski, Janusz; Janicka, Małgorzata; Miziołek, Tomasz. 2016. *Międzynarodowy system finansowy*, 1–58. ebook [https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/18233/1-007\\_058-Bilski.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/18233/1-007_058-Bilski.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Grabińska, Teresa; Ziółkowska, Aldona. 2003. *O moralnych problemach kapitalizmu*. Dostęp: 27.02.2021. URL: [http://zaprasza.net/a\\_y.php?article\\_id=4434](http://zaprasza.net/a_y.php?article_id=4434).
- Jendrzejczak, Marcin. 2021. *Wielki Reset kapitalizmu. Koniec świata, jaki znamy?* Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://www.pch24.pl/wielki-reset-kapitalizmu-koniec-swiatea-jaki-znamy-81044,i.html>.
- Kolany, Krzysztof. 2013. *Najbardziej zadłużone społeczeństwa świata*. Dostęp: 27.02.2021. URL: [https://www.bankier.pl/wiadomosc/Najbardziej-zadluzone-spoleczenstwa-swiatea-2895152\\_html](https://www.bankier.pl/wiadomosc/Najbardziej-zadluzone-spoleczenstwa-swiatea-2895152_html).
- Kreacja pieniądza przez kredyt – kradzież doskonała*. 2013. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://www.salon24.pl/u/free-dom/477288,kreacja-pieniadza-przez-kredyt-kradziez-doskonala>.
- Lichwa, czyli skąd banki biorą pieniądze na udzielanie kredytów*. 2013. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://niezaleznemediapodlasia.pl/lichwa-czyli-skad-banki-biora-pieniadze-na-udzielanie-kredytow/>.
- Mazurczak, Filip. 2020. *Papież wolnego rynku?* Wywiad Filipa Mazurczaka z ks. J. Gniadkiem SVD. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://www.jacekgniadek.com/papiez-wolnego-ryнку-2/>.
- Pogorzelski, Karol. 2011. *Kościół w sprawie kryzysu finansowego*. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://mises.pl/blog/2011/11/16/pogorzelski-kosciol-w-sprawie-kryzysu-finansowego/>.
- Relich, Piotr. 2020. *Prawdziwa kontrkultura przyszłości, czyli gdzie myli się Cyberpunk*. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://www.pch24.pl/prawdziwa-kontrkultura-przyszlosci-czyli-gdzie-myli-sie-cyberpunk,80857,i.html>.
- Słomski, Damian. 2021. *Walka z Covid-19 na kredyt. Długi państw rosną do niespotykanych wcześniej rozmiarów*. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://www.money.pl/gospodarka/walka-z-covid-19-na-kredyt-dlugi-panstw-rosna-do-niespotykanych-wczesniej-rozmiarow-6599568752724960a.html>.
- Wojny o lichwę*. 2014. Dostęp: 27.02.2021. URL: <https://niepoprawni.pl/blog/6496/wojny-o-lichwe>.



Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-03-03  
accepted 2021-03-18



# Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości

## Grounds and consequences of real estate expropriation

PAWEŁ NIEWĘGŁOWSKI

Uniwersytet Techniczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu  
ORCID 0000-0002-6220-0898, niewęglowski@poczta.onet.eu

**Citation:** Niewęglowski, Paweł. 2021. Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 77–94. DOI: 10.25167/osap.3697.

**Abstract:** The article examines the institution of expropriation mainly on the basis of the applicable provisions of law, judicial decisions and literature. The work deals with the legal grounds for initiating the expropriation procedure, its premises, and also precisely defines the public purpose in relation to the expropriation of real estate. As the last point of the work, the author discusses the regulation of compensation, its legal form, and the grounds for its payment.

**Keywords:** expropriation of real estate, restriction of rights to real estate, staroste, opinion on real estate value

**Abstrakt:** Artykuł zawiera badanie instytucji wywłaszczenia, opartej w głównej mierze na obowiązujących przepisach prawa oraz poglądach orzecznictwa sądowego i literatury. Praca porusza kwestie dotyczące podstaw prawnych wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, jego przesłanek, a także dokonuje precyzyjnego zdefiniowania celu publicznego w odniesieniu do wywłaszczenia nieruchomości. Ostatnim punktem pracy jest omówienie regulacji dotyczącej odszkodowania, formy prawnej, jak również podstaw jego wypłaty.

**Słowa kluczowe:** wywłaszczenie nieruchomości, ograniczenie praw do nieruchomości, starosta, opinia o wartości nieruchomości

## 1. Wstęp

Instytucja wywłaszczenia praw do nieruchomości powstała na podstawie Konstytucji RP jako *lex generalis* do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami, której przepisy w tym zakresie spełniają zasadę *lex specialis*. W myśl regulacji ustawowych wywłaszczenie praw z nieruchomości polega na władczym pozbawieniu lub ograniczeniu w drodze decyzji administracyjnej – własności, użytkowania wieczystego lub innych praw rzeczowych na nieruchomości. Proces wywłaszczeniowy może zostać zrealizowany na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na aspekt publicznoprawnych podstaw wywłaszczenia, które musi nastąpić dla realizacji inwestycji w postaci celu publicznego. Co więcej, pozbawienie czy ograniczenie praw do nieruchomości obowiązkowo wiąże się z wypłatą odszkodowania, które musi spełniać rolę kompensacyjną wobec podmiotu wywłaszczonego. W szczególności może to dotyczyć wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości, przeniesienia praw do nieruchomości zamiennej, a także – w szczególnych przypadkach – do przekazania odszkodowania do depozytu sądowego.

Ważną kwestią w procesie wywłaszczenia jest sama metodyka prowadzenia postępowania. Poza generalną przesłanką realizacji lub planowania inwestycji celu publicznego ustawodawca przyjął obowiązek poprzedzający władcze pozbawienie praw na rzecz polubownych rokowań z uprawnionym podmiotem na zasadach określonych przez przepisy prawa.

Celem artykułu jest analiza podstaw i konsekwencji prawnych w zakresie wywłaszczenia nieruchomości w świetle obecnego stanu prawnego. Autor przeprowadza badanie na podstawie przepisów prawa, poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego.

## 2. Geneza prawna instytucji wywłaszczenia

Wywłaszczenie nieruchomości oznacza ingerencję władzy państwowej w sferę prawa własności prywatnej przysługującej obywatelom. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) w art. 21 zapewnia, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Równolegle wprowadza wyjątek w postaci zapisu w ust. 2 – wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustawa zasadnicza ustala zasady, według których nie jest możliwe zastosowanie instytucji wywłaszczenia. Regulacje z art. 21 Konstytucji RP ściśle korelują z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP), która nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów w procesie stanowienia prawa, jak również jego stosowania. Odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne na podstawie uzasadnionych argumentów konstytucyjnych, a także w przepisach szczególnych. Zakres odstępstwa władzy państwowej od zasady ochrony własności musi być proporcjonalny do celu, jakim ograniczenia we własności prywatnej mają służyć.

Kolejną konstytucyjną przesłanką zapewniającą prawo do własności jest art. 64 Konstytucji RP. W myśl jej zapisów każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. Podlegają one równej ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto z art. 31 Konstytucji RP wynika zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka. W szczególności przekłada się to na rozwiązania wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób – z zastrzeżeniem, że wprowadzone ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wskazują przesłanki – konstytucyjne wywłaszczenie może zostać zrealizowane na cele publiczne, których wykonanie musi być prawnie i ekonomicznie uzasadnione. Jak wskazuje Ewa Bończak-Kucharczyk (Bończak-Kucharczyk 2020: 806), formą odebrania lub ograniczenia prawa własności nieruchomości, poza instytucją wywłaszczenia, może być nacjonalizacja lub przejęcie własności z mocy prawa. Odmiennie przedstawia to Bogusław Banaszak (Banaszak 1999: 196), który stwierdza, że wywłaszczenie powinno być ujęte bardzo szeroko – jako „wszelkie pozbawienie własności bez względu na jego formę”.

Wprost do instytucji wywłaszczenia odnoszą się przepisy z art. 112–135 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.o.g.n.), które tworzą *lex specialis* instytucji wywłaszczenia. Regulacja pozwala władzy publicznej – Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego – na władcze zaangażowanie w prawo własności nieruchomości poprzez pozbawienie lub jego ograniczenie, a także możliwość ograniczenia innych praw do nieruchomości – ograniczonych praw rzeczowych i użytkowania wieczystego. W treści powołanego wyżej aktu prawnego możliwość wywłaszczenia z nieruchomości zachodzi w przypadku:

- art. 112 ust. 2 u.o.g.n., poprzez wydanie decyzji administracyjnej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego;
- art. 112 ust. 1 u.o.g.n., obejmuje nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych na cele publiczne lub wobec których została wydana ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- art. 112 ust. 3 u.o.g.n., cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa nie mogą być nabyte w drodze umowy;
- art. 6 u.o.g.n., gdzie ustawodawca zawarł katalog możliwych do realizacji celów publicznych, które są możliwe do wykonania na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Możliwą formą wywłaszczenia może być nacjonalizacja, która może polegać na przejściu przez państwo praw własności ziemi na podstawie odrębnego aktu prawnego. Przykładem nacjonalizacji praw do nieruchomości mogą być rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (dalej: u.p.w.u.r.a.p.). Zgodnie z art. 73 ust. 1 u.p.w.u.r.a.p. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem, które było wypłacane na wniosek właściciela nieruchomości do 31 grudnia 2005 r. Po tej dacie roszczenie wygasło.

### 3. Ujęcie celu publicznego

Konstytucyjna przesłanka uzasadniająca wywłaszczenie nieruchomości na cel publiczny stanowi materialną przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia. W doktrynie prawa brakuje jednolitej definicji celu publicznego. Jak stwierdza Sylwia Jarosz-Żukowska (Jarosz-Żukowska 2003: 248), treść definicji zmienia się pod wpływem znaczenia różnych wartości danego społeczeństwa w określonym miejscu i czasie. Leszek Garlicki (Garlicki 1999: 15) wskazuje, że pojęcie celu publicznego nie zostało ściśle doprecyzowane, ponieważ można do niego odnieść sytuacje praktyczne z życia publicznego. Bartosz Kasperek (Kasperek 2019: 4) stwierdza, że pojęcie celu publicznego nie ogranicza się do obecnego stanu prawnego, lecz podąża za aktualną sytuacją społeczną.

Regulacja z art. 6 u.o.g.n. jest przejawem realizacji celów publicznych, które przybierają otwarty charakter w odniesieniu do zachodzących zmian społeczno-gospodarczych i wynikających z nich potrzeb społeczeństwa. Zawarte w art. 6 ust. 10 u.o.g.n. cele publiczne mogą zostać zidentyfikowane w innych przepisach prawnych. Potwierdza to wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 548/07), w którym „określenie celów publicznych w ustawie służy ograniczeniu władzy administracji publicznej, której przysługują uprawnienia i obowiązki do ich realizacji, aby zapobiec działaniom opartym na swobodnym uznaniu pojęcia celu publicznego, a w szczególności czy w danych okolicznościach istotnie występuje cel publiczny”. Podobną opinię przedstawił SN w wyroku z dnia 17 lipca 2003 r. (sygn. akt III CZP 46/03), zgodnie z którą cel publiczny musi bezpośrednio wynikać z regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami lub z innej podstawy prawnej, która określi cel jako publiczny. Inwestycja, której charakter wyczerpuje definicję celu publicznego, stanowi każde działanie podmiotu publicznego czy prywatnego, przy założeniu, że będzie realizowało cele publiczne zawarte w katalogu art. 6 u.o.g.n. Ewentualna kwestia czerpania korzyści materialnych jest bez znaczenia.



Z przymiotem celu publicznego zdefiniowanego w u.o.g.n. związane są inwestycje, wynikające z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Zgodnie z zawartą tam definicją inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitarnym charakterze (obejmującym obszar metropolitarny). Bez znaczenia jest status podmiotu podejmującego te działania, źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odmienne wypowiedział się WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 5 lipca 2018 r. (sygn. akt II SA/Sz 393/18, zawarta w Bończak-Kucharczyk 2020: 83), który stwierdził, że nie jest inwestycją celu publicznego inwestycja, która nie jest niezbędna do realizacji takiego celu, a jedynie sprzyja osiągnięciu takiego celu.

Cele publiczne można zdefiniować w wielu ustawach. Cele publiczne lub obiekty z nimi integralnie związane są zidentyfikowane m.in. w następujących ustawach: ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Jednak za cel publiczny nie można uznać takiej inwestycji, która nie wynika wprost z przepisów ustawy (Szalewska 2005: 56–63). Każde zamierzenie inwestycyjne, które ma służyć społeczeństwu bez względu na szczebel, powinno wynikać z katalogu zawartego w art. 6 u.o.g.n. lub innej ustawy, w której tego rodzaju inwestycja jest uznana za cel publiczny. Wyjątkiem od tej zasady są inwestycje funkcjonalnie związane z celem publicznym i niezbędne do korzystania z jego gospodarczej funkcji. W wyroku SN z dnia 11 maja 2018 r. (sygn. akt II CSK 461/17. LEGALIS) dokonano zdefiniowania pojęcia „faktyczne wywłaszczenie”, które polega na uchwaleniu nowego lub nowelizacji obecnego planu miejscowego, co będzie skutkowało dla właściciela tym, że ten utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z jej obecnym przeznaczeniem – poprzez zmianę zapisów w planie miejscowym obszar zostanie przeznaczony na realizację „innych” celów społecznych.

W art. 119 ust. 1 u.o.g.n. ustawodawca wypunktował zawartość treści decyzji o wywłaszczeniu wraz z odesłaniem do art. 107 ust. 1 u.k.p.a. Decyzja wywłaszczeniowa powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w powyższych aktach

prawnych w szczególności: na jakie cele nieruchomości jest wyłączone, jej oznaczenie według treści księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz katastru nieruchomości, określenie wyłączonej nieruchomości, wskazanie właściciela lub użytkownika wieczystego oraz osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe, zobowiązanie do zapewnienia lokali zgodnie z art. 116 ust. 1 pkt 5 u.o.g.n. oraz ustalenie wysokości odszkodowania. Spełnienie tych wszystkich wymagań ma służyć określeniu przedmiotu wyłączenia, co pozwoli na jednoznaczne przyjęcie zasadności publicznego celu wyłączenia. Ma to istotny związek z realizacją publicznego przeznaczenia nieruchomości w przypadku, gdy nieruchomości może zostać wyłączone nie tylko na jeden cel, ale też na kilka celów publicznych realizowanych w ramach jednej inwestycji. Cel lub cele muszą zostać jednoznacznie zidentyfikowane w decyzji wyłączeniowej wraz z ich prawnym uzasadnieniem (Wolanin 2009: 7).

#### **4. Podstawowe przesłanki wyłączenia nieruchomości**

Jedną z podstawowych przesłanek wyłączenia nieruchomości jest jego „niezbędność”. Zachodzi ona w przypadku, kiedy realizacja celu publicznego jest niezbędna dla ogółu społeczeństwa, a jego realizacja w inny sposób jest niemożliwa do wykonania w zwykłym toku czynności inwestycyjnych. Możliwość spełnienia tej przesłanki musi zostać poprzedzona przez dwa warunki, które są decydujące dla zrealizowania instytucji wyłączenia: rokowania i odszkodowanie. Potwierdza to wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), w którym niezbędność wyłączenia nieruchomości jest związana z jedną z podstawowych zasad prawa wyłączeniowego, a mianowicie wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji organu administracji publicznej. Oczywiście w każdym indywidualnym przypadku przygotowania do realizacji inwestycji celu publicznego organ ma obowiązek prowadzić rokowania z właścicielem nieruchomości, na której cel publiczny ma zostać zrealizowany. W przypadku ubiegania się o wyłączenie przez Skarb Państwa rokowania prowadzone są przez starostę, natomiast w przypadku wyłączenia przez jednostkę samorządu terytorialnego rokowania są prowadzone przez organ wykonawczy tej jednostki (Woś 2011: 201–208). W przypadku braku porozumienia organ może przystąpić do realizacji celu publicznego w sposób przymusowy. Jak wskazuje Bartosz Kasperek (Kasperek 2019: 6), będzie to środek ostateczny w granicach prawa, który pozwoli na realizację zamierzenia inwestycyjnego, a nie może zostać osiągnięty bez uprzedniego wyłączenia.

Kolejną przesłanką, która jest związana z wyłączeniem nieruchomości, jest odszkodowanie. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jest dokonywane m.in. za słusznym odszkodowaniem. Ustawodawca nie zdefiniował oraz nie doprecyzował w żaden inny sposób tego pojęcia. Szczegółową

regulację dotyczącą odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości zawierają art. 128–135 u.o.g.n. W art. 128 ust. 1 u.o.g.n. znajduje się jedna z przesłanek wywłaszczenia nieruchomości, które następuje za odszkodowaniem na rzecz jej właściciela równego wartości utraconej własności i innych związanych z nią praw. W szczególności dotyczy to prawa własności, użytkowania wieczystego, a także innych praw rzeczowych. Przy czym nie chodzi tylko o pozbawienie, ale także o ograniczenie praw do nieruchomości. Jak wskazuje Ewa Bończak-Kucharczyk (Bończak-Kucharczyk 2020: 926), odszkodowanie jest należnym świadczeniem dla każdego z podmiotów wywłaszczanych praw rzeczowych. Wartość odszkodowania z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości zmniejsza się o wartość innych praw ustanowionych na nieruchomości wywłaszczanej.

## 5. Metodyka wywłaszczenia nieruchomości

Początek każdego postępowania wywłaszczeniowego rozpoczyna swój bieg od niemożliwości polubownego nabycia nieruchomości od jej właściciela. Poprzez regulację art. 114 ust. 1 u.o.g.n. wprowadzono obowiązek przeprowadzenia rokowań przez starostę w przypadku prowadzenia postępowania na rzecz Skarbu Państwa, a w przypadku postępowań prowadzonych na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania są prowadzone przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Rokowania muszą zostać przeprowadzone z uprawnionymi z tytułu praw rzeczowych na nieruchomości. W ustawie o gospodarce nieruchomościami brakuje precyzyjnej definicji wskazującej, co należy rozumieć pod pojęciem rokowań. Kwestię podjęcia rokowań szeroko analizuje orzecznictwo sądowe. W jednym z orzeczeń NSA z dnia 6 lipca 2016 r. (sygn. akt I OSK 298/15) stwierdzono, że strony postępowania nie są związane jakimikolwiek regułami prowadzenia rokowań oprócz obowiązku ich zainicjowania. Jednocześnie mogą one być zakończone w dowolnym momencie i przez każdą ze stron. Podobnie wypowiada się NSA w wyroku z dnia 12 października 2016 r. (sygn. akt I OSK 3332/15), w którym stwierdzono, że strony postępowania nie są związane jakimikolwiek regułami w zakresie prowadzenia rokowań z obowiązkiem ich zainicjowania poprzez przedstawienie przez jedną ze stron drugiej stronie propozycji odszkodowania. Poza starostą lub organami wykonawczymi jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzenie rokowań jest możliwe przez pełnomocników lub upoważnionych urzędników. Prowadzenie rokowań na rzecz jednostki samorządu terytorialnego musi zostać poprzedzone uchwałą, która będzie regulowała m.in. zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). W innym przypadku rokowania nie odniosą oczekiwanego skutku prawnego.

W przypadku wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym ustawodawca poprzez regulację z art. 114 ust. 3 u.o.g.n. zobowiązał starostę do podania informacji o zamiarze wywłaszczenia do publicznej wiadomości. Jeżeli procedura wywłaszczenia dotyczy tylko części nieruchomości, ogłoszenie powinno zawierać informację o zamiarze wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie podziału nieruchomości. Ustawodawca w art. 114 ust. 4 u.o.g.n. wyznaczył 2-miesięczny termin na zgłoszenie się osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, oraz na prowadzenie rokowań z podmiotami, których prawa do nieruchomości są uregulowane. Po upływie tego terminu można wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. Nowelizacja u.o.g.n. z dnia 24 września 2010 r. spowodowała, że osoby, które zgłaszają swoje prawa do nieruchomości, muszą wykazać, że im one przysługują (Bończak-Kucharczyk 2020: 825).

Procedura wywłaszczeniowa jest prowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: u.k.p.a.) i rozpoczyna się rozprawą administracyjną. Rozprawa administracyjna jest przeprowadzana na podstawie przepisów z art. 90–96 u.k.p.a. Każda rozprawa administracyjna rozpoczyna się od złożenia wniosku o wywłaszczenie. Jego poszczególne elementy zostały obligatoryjnie wskazane w art. 116 u.o.g.n. Każda ze stron postępowania jest uprawniona do zapoznania się z aktami sprawy oraz do składania wniosków i zastrzeżeń na każdym etapie. Każda ze stron postępowania ma prawo zgłaszać żądania, wyjaśnienia, a także dowody z dokumentów, zeznań świadków lub biegłych, np. rzeczoznawcy majątkowego. Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta jest zobowiązany do złożenia we właściwym sądzie rejonowym ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosku o wpis w księdze wieczystej wzmianki o wszczęciu postępowania na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.i.h.), a w przypadku braku księgi wieczystej dla nieruchomości jest obowiązany złożyć zawiadomienie o wszczęciu tego postępowania do zbioru dokumentów. Jeśli wywłaszczenie nie dojdzie do skutku, starosta ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o wykreślenie wpisu o wszczęciu wywłaszczenia z księgi wieczystej lub złożyć zawiadomienie do zbioru dokumentów.

W czasie trwania rozprawy administracyjnej podmioty, których prawa rzeczowe do nieruchomości mają zostać wywłaszczone, mogą dobrowolnie dokonać zawarcia umowy przeniesienia praw do nieruchomości. Starosta jako organ administracji publicznej będzie zobowiązany do umorzenia postępowania wywłaszczeniowego. Uwagę zwraca fakt z art. 118 ust. 1 u.o.g.n., w którym ustawodawca używa określenia „nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego”. Tego rodzaju decyzja nie jest decyzją wywłaszczeniową, lecz przybiera formę decyzji „nacionalizującej” organu publicznoprawnego. W przypadku zgłoszenia się osób, które wykazą swoje prawa rzeczowe do

nieruchomości, postępowanie administracyjne będzie prowadzone w kierunku wywłaszczenia. Ewa Bończak-Kucharczyk (Bończak-Kucharczyk 2020: 839) zwraca uwagę na władcze stanowisko organu, który nabywa prawa rzeczowe do nieruchomości w przypadku trwającego postępowania spadkowego i powzięcia domniemanej informacji na temat podmiotów, którym prawa rzeczowe mogą przysługiwać. Organ może przemilczeć tego rodzaju zdarzenie i mimo to wydać decyzję o nabyciu prawa do nieruchomości. Takie stanowisko organu należy ocenić krytycznie, ponieważ jest ono niezgodne z konstytucyjną zasadą równości z art. 32 Konstytucji RP, a także z administracyjną zasadą proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Taka sytuacja powinna spowodować zawieszenie postępowania administracyjnego z mocy prawa do czasu prawomocnego zakończenia postępowania spadkowego. W art. 124 ust. 3 u.k.p.a. zawarto normę prawną, zgodnie z którą: „Nie zawiesza się postępowania w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego”. Propozycją *de lege ferenda* w sytuacji trwania postępowania spadkowego jest warunkowe wstrzymanie decyzji o nabyciu praw rzeczowych do czasu zakończenia postępowania spadkowego, które w sytuacji nabycia praw związanych z realizacją inwestycji celu publicznego powinno zostać rozparzone priorytetowo. Organ powinien świadomie podjąć decyzję o nabyciu nieruchomości z mocy prawa lub wstrzymać się z postępowaniem wywłaszczeniowym do czasu objęcia praw przez spadkobierców. Postępowanie spadkowe w takich przypadkach powinno być maksymalnie przyspieszone. Równolegle zostanie zachowana administracyjna zasada szybkości i prostoty postępowania wynikająca z art. 12 u.k.p.a.

## 6. Odszkodowanie

Instytucja wywłaszczenia nieruchomości wiąże się z obowiązkiem wypłaty odszkodowania przez organ, który wszczął postępowanie administracyjne wobec podmiotu, któremu przysługują prawa rzeczowe do przedmiotowej nieruchomości. Zgodnie z regulacją art. 130 u.o.g.n. wysokość odszkodowania powinna zostać ustalona według stanu, przeznaczenia i wartości w dniu wydania decyzji administracyjnej (Czarnik 2019: 85 i n.). Ustawodawca podkreślił, że dla celów odszkodowania stan nieruchomości należy przyjmować w dacie wydania decyzji o wywłaszczeniu, a nie według daty przejścia własności (wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Lu 828/08, LEX). Wartość nieruchomości jest ustalana zgodnie z regulacją zawartą w art. 134 u.o.g.n., która definiuje podstawę odszkodowania jako wartość rynkową nieruchomości (definicja wartości nieruchomości znajduje się w art. 151 ust. 1 u.o.g.n.). Tego rodzaju rozwiązanie podane przez ustawodawcę nie zawsze powoduje, że odszkodowanie jest równe wartości rynkowej nieruchomości. Jest ono jedynie punktem odniesie-

nia do ustalenia odszkodowania względem wartości rynkowej praw, które są przedmiotem wywłaszczenia. Ustawodawca równolegle zastosował możliwość pomniejszenia odszkodowania o wartość praw obciążających nieruchomości, np. użytkowanie wieczyste czy ograniczone prawa rzeczowe. W szczególności można to odnieść do regulacji z art. 134 ust. 3 i 4 u.o.g.n., gdzie w zależności od zgodności przeznaczenia nieruchomości i celu, dla którego przeprowadzane jest wywłaszczenie, nie powoduje ono zwiększenia jej wartości rynkowej, np. budowa budynku użyteczności publicznej na nieruchomości, która była przeznaczona na działalność usługową. Odmiennie wartość odszkodowania wzrasta w sytuacji, gdy przeznaczenie nieruchomości jest inne od pierwotnego jej przeznaczenia, np. budowa drogi publicznej na nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę jednorodziną. W takim przypadku wartość odszkodowania wzrasta wobec celu publicznego, dla którego wywłaszczona nieruchomość jest przeznaczona.

Kwestią odszkodowania, która w judykaturze sądowej była często rozpatrywana, zajmował się Trybunał Konstytucyjny. TK w jednym z orzeczeń z dnia 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60) zdefiniował pojęcie słusznego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Zgodnie z nim słuszne odszkodowanie to takie, które będzie ekwiwalentem wartości wywłaszczonego dobra. Równolegle odszkodowanie powinno umożliwić właścicielowi rekonstrukcję stanu majątkowego przed wywłaszczeniem. W innym orzeczeniu TK z dnia 19 czerwca 1990 r. (sygn. akt K 290, OTK 1990, poz. 3) uznano, że odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane; dotyczy to nie tylko sposobu obliczania jego wysokości, ale także trybu jego wypłacania. Kluczowym orzeczeniem z punktu widzenia autora artykułu jest wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66), w którym jednoznacznie uznano, że definicja „słusznego odszkodowania” na gruncie Konstytucji RP to odszkodowanie odpowiadające wartości wywłaszczonej nieruchomości. Jednocześnie stwierdzono, że słuszność odszkodowania musi zachowywać równowagę pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Dlatego odszkodowanie jako wartość ekwiwalentna może nie odpowiadać konstytucyjnej zasadzie słuszności, a wartość nieekwiwalentna może być uznana za słuszne odszkodowanie. Odmienny pogląd wyraził w przeszłości TK w wyroku z dnia 8 maja 1990 r. (sygn. akt K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2, orzeczenie zbieżne z: Kasperek 2019: 7), w którym stwierdził, że „sprawiedliwe odszkodowanie to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Ograniczenie prawa do ekwiwalentnego odszkodowania poprzez wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciężące na nieruchomości stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego, tj. sprawiedliwego odszkodowania i jest w ten sposób naruszeniem samej własności”.

Inną formą odszkodowania jest zaoferowanie przez organ nieruchomości zamiennej. Jest to niefinansowa forma odszkodowania. Może ona zostać przyznana

tylko za zgodą podmiotu, który jest pozbawiany praw rzeczowych – własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości wywłaszczonej. Jednakże nie może ona zostać przyznana podmiotowi, który został pozbawiony innych praw rzeczowych, np. służebności. Ustawodawca posługuje się określeniem, że nieruchomość zamienna musi być odpowiednia. Sugestia ta pozwala na domniemanie, że nieruchomość zamienna miała wartość zbliżoną do wartości nieruchomości wywłaszczanej. W art. 4 pkt 16 u.o.g.n. zdefiniowano pojęcie nieruchomości podobnej na potrzeby szacowania wartości nieruchomości, m.in. dla określenia wartości rynkowej nieruchomości zamiennej. W przypadku występowania różnicy w wartości obu nieruchomości w art. 131 ust. 4 u.o.g.n. ustawodawca przewidział obowiązek dopłaty pieniężnej. Oznacza to, że do dopłaty jest zobowiązany podmiot, którego prawa rzeczowe do nieruchomości są przedmiotem wywłaszczenia Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przejście praw do nieruchomości wywłaszczanej na rzecz podmiotu publicznoprawnego, a także przeniesienie przez podmiot wywłaszczany praw rzeczowych do nieruchomości zamiennej następuje w dniu, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 131 ust. 5 u.o.g.n.). Forma prawna decyzji ostatecznej stanowi podstawę do ujawnienia nowych podmiotów, którym przysługują prawa do nieruchomości w księgach wieczystych. Dotyczy to nieruchomości zarówno wywłaszczanej, jak i zamiennej. Należy podkreślić, że wypłata odszkodowania w pieniądzu czy w formie nieruchomości zamiennej powinna zostać poprzedzona zgodą podmiotu wywłaszczonego, a także wcześniejszym ustaleniem wartości nieruchomości – wywłaszczonej oraz zamiennej (Woś 2011: 263).

Drugim aspektem ustalenia odszkodowania jest uzyskanie opinii o wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego. Określenie stanu wywłaszczonej nieruchomości następuje na podstawie jej opisu (art. 4 pkt 17 u.o.g.n.). Na podstawie art. 80 u.k.p.a. przygotowana opinia o wartości nieruchomości podlega ocenie przez organ publiczny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 139/11, LEX). Równoległe oceny operatu szacunkowego mogą dokonać strony postępowania i określać żądania wobec organu związane z jego treścią. W przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości w zakresie poprawności jego wykonania i ustalonej wartości – organ może zwrócić się do stowarzyszenia zawodowego rzeczoznawców majątkowych z wnioskiem o dokonanie oceny prawidłowości jego wykonania (art. 157 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 15 u.o.g.n.).

Trzecim aspektem odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości jest wypłata ustalonego odszkodowania. Ustawodawca wskazuje w art. 132 u.o.g.n. procedurę jego wypłaty. Na jej podstawie można dokonać podziału procedury wypłaty odszkodowania w zależności od wydania odrębnej decyzji o odszkodowaniu lub terminu zajęcia nieruchomości wywłaszczanej. Po pierwsze, wypłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym

decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości podlega wykonaniu. W przypadku wstrzymania wykonania decyzji na skutek złożonego odwołania od decyzji organu pierwszej instancji do organu drugiej instancji – wojewody (art. 9 u.o.g.n.), bieg 14-dniowego terminu wypłaty odszkodowania rozpocznie się w momencie, w którym decyzja organu odwoławczego stanie się ostateczna. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.k.p.a. decyzja ostateczna to taka, od której nie przysługuje odwołanie do organu wyższego rzędu lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dlatego decyzje wydane jako ostateczne nie mogą być zaskarżane. Przepisy o gospodarce nieruchomościami przekazują kompetencje sądom administracyjnym w zakresie rozpatrywania roszczeń o zapłatę odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 692/07, LEX). Po drugie, w przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości organ wypłaca zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonej przez organ pierwszej instancji w decyzji o wywłaszczeniu. Wpłata tylko części odszkodowania wynika z potrzeby wypłacenia odszkodowania w dacie faktycznego przyjęcia nieruchomości w przypadku, gdy zostanie złożone odwołanie od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję. Wpłata zaliczki nie jest obowiązkowa, następuje na wniosek podmiotu wywłaszczanego. Wartość odszkodowania pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki. W przypadku uchylecia decyzji wywłaszczeniowej lub stwierdzenia nieważności decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości podmiot lub jego spadkobierca jest zobowiązany do zwrotu tej zaliczki w zwaloryzowanej wysokości.

W przypadku opóźnienia w zapłacie odszkodowania były właściciel nieruchomości zachowuje prawo do roszczenia o odsetki za zwłokę. Wynika to ze zdarzenia prawnego, z jakim wiąże się wypłata odszkodowania z tytułu wywłaszczenia jako świadczenia głównego. W przypadku zaistnienia obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę podstawą ich wypłaty będzie decyzja administracyjna (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt. IV SA/Po 623/20, LEX nr 3052617). Wynika to z regulacji zawartej w art. 481 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej: u.k.c.) w związku z art. 132 ust. 2 u.o.g.n., zgodnie z którą odsetki nie są należne w przypadku wystąpienia zwłoki w wydaniu decyzji administracyjnej dotyczącej wysokości odszkodowania. W przypadku opóźnienia lub zwłoki w wypłacie już ustalonego odszkodowania uprawniony – były właściciel nieruchomości – może wystąpić o zapłatę odsetek z tego tytułu.

Wysokość odszkodowania z tytułu wywłaszczenia podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Podobnie przebiega procedura waloryzacyjna w przypadku zaliczki. Waloryzacja zaliczki jest dokonywana zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 5 u.o.g.n. Zgodnie z tymi rozwiązaniami są trzy główne sposoby waloryzacji. Po pierwsze, waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen i wartości nieruchomości prowadzonych na podstawie ewidencji



gruntów i budynków. Po drugie, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza w „Monitorze Polskim” wskaźniki zmiany cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości w terminie 4 miesięcy po zakończonym kwartale i z podziałem na województwa. Trzeci sposób dotyczy sytuacji, w której nigdy nie ogłoszono wskaźnika zmiany cen dla danego rodzaju nieruchomości. Waloryzacja jest dokonywana na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS. Z praktycznego punktu widzenia wydaje się, że pierwszy sposób jest najlepszy, ponieważ odzwierciedla realny wzrost wartości ze względu na rodzaj nieruchomości i jej położenie. W literaturze wskazuje się, że przez wiele lat Prezes GUS nie ogłaszał wskaźników zmian cen, ponieważ te wskaźniki nie są mierzalną wartością statystyczną (Bończak-Kucharczyk 2020: 72 i związana z tym komentarzem literatura; Kochanowski 2008; podobną opinię przedstawia w swoim artykule Kokot 2017: 5–16). Obecnie od 2015 r. wskaźniki są publikowane na stronie GUS i tylko dla jednego rodzaju nieruchomości – lokali mieszkalnych (<https://stat.gov.pl/metainformacje/opis-wskaznikow-gus/wielkosc-i-wskazniki-oglaszane-gus/wskaznik-zmian-cen-dla-lokali-mieszkalnych/z-dnia-15.02.2021-r.>). Z ekonomicznego punktu widzenia brakuje możliwości odwołania się do rzeczywistej wartości ceny nieruchomości, co naraża uprawniony podmiot z tytułu waloryzacji na straty. Chodzi tutaj o kwestie dotyczące różnicy pomiędzy wzrostem inflacji a ceną rynkową nieruchomości. Wskaźniki podawane przez GUS nie pozwalają realnie ocenić rzeczywistego wzrostu lub spadku cen nieruchomości (Budzyński 2013).

W przypadku wypłaty zaliczek oraz odszkodowań złożonych do depozytu sądowego oraz braku możliwości ustalenia podmiotu, któremu przysługują prawa do nieruchomości, świadczenie pieniężne składane jest do depozytu sądowego. W takim przypadku waloryzacja świadczeń pieniężnych nie jest dokonywana. Odniesienie do takiego stanowiska ma art. 470 u.k.c., z którego wynika, że złożenie zaliczki czy odszkodowania ma taki sam rezultat jak spełnienie świadczenia. Złożenie świadczenia do depozytu sądowego zapewnia organowi wywłaszczającemu możliwość skorzystania z domniemania prawnego, które pozwala na przyjęcie tezy o spełnieniu świadczenia, a zarazem zwalnia organ z odpowiedzialności wobec podmiotu wywłaszczonego.

Jedną z istotnych reguł dotyczących wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia jest kwestia prawa do jego sukcesji. Osobą uprawnioną do żądania odszkodowania za wywłaszczenie jest podmiot będący właścicielem nieruchomości w dacie dokonywania jej wywłaszczenia. Poza tym na zasadach ogólnych prawo do żądania odszkodowania przysługuje jego następcy prawnemu na mocy sukcesji uniwersalnej, a więc przede wszystkim spadkobiercy poprzedniego właściciela będącego osobą fizyczną. Potwierdzeniem tego stanowiska jest art. 136 ust. 3 u.o.g.n., który przesądza, że z takim roszczeniem może wystąpić tylko poprzedni właściciel lub jego spadkobierca. Roszczenie o zapłatę odszkodowania za wywłaszczoną

nieruchomość przysługuje wyłącznie wyłączoneму właścicielowi lub też jego następcom prawnym pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna), którym nie można swobodnie rozporządzać. Wynika to z charakteru zobowiązania odszkodowawczego instytucji wyłączenia. Prawo do odszkodowania jest związane z uszczerbkiem w prawie majątkowym przysługującym konkretnej osobie. Roszczenie o zapłatę odszkodowania nie przechodzi wraz z przeniesieniem prawa własności na nowego właściciela nieruchomości; nie może także być przedmiotem czynności prawnej, skutecznie uprawniającej nabywcę do ubiegania się o jego ustalenie i wypłatę. Przejście uprawnienia do uzyskania odszkodowania z tytułu wyłączenia czy ograniczenia prawa własności nieruchomości może zostać dokonane wyłącznie w drodze sukcesji uniwersalnej, w wyniku której na nabywcę przechodzi ogół praw i obowiązków zbywcy, w tym prawo do uzyskania odszkodowania za wyłączenie czy ograniczenie prawa własności nieruchomości. Prawo to nie wynika z faktu nabycia konkretnej nieruchomości czy też wierzytelności, ale wstąpienia w ogół praw i obowiązków zbywcy – wyłączonego właściciela (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 793/17, LEX nr 2441426). Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu, który potwierdził wcześniejsze konkluzje, że roszczenie o zapłatę odszkodowania za wyłączonej nieruchomości nie jest skuteczne względem każdego właściciela nieruchomości, gdyż nie ma charakteru roszczenia obciążającego nieruchomości i niedopuszczalne jest domaganie się odszkodowania przez każdego z kolejnych nabywców nieruchomości (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 9/18, LEX nr 2470975).

## 7. Zakończenie

Wyłączenie nieruchomości jest szczególną formą władczego nabycia praw do nieruchomości przez organ publicznoprawny. Ustawodawca określił w przepisach prawa jasne cele oraz warunki, którym instytucja wyłączenia ma służyć. Organ, podejmując decyzję o władczym nabyciu własności, ma obowiązek przeprowadzić procedurę wyłączeniową. Dotyczy to sytuacji, gdy podmiot, któremu przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, nie wyrazi dobrowolnej woli zbycia nieruchomości na rzecz organu w drodze rokowań. Istniejące rozwiązania prawne na gruncie ustawodawczym, judykatury oraz piśmiennictwa potwierdzają, że podstawową przesłanką instytucji wyłączenia jest jasno sprecyzowany cel publiczny wynikający wprost z ustaw. Ponadto instytucję wyłączenia czy ograniczenia praw do nieruchomości musi cechować niezbędność jako ostateczne narzędzie nabycia praw do nieruchomości, a także odszkodowanie, które musi spełniać znamiona utraconych praw właścicielskich.

W opracowaniu przeanalizowano orzecznictwo oraz piśmiennictwo w zakresie ustalania celu wyłączenia, co doprowadziło do wniosku, że obecnie

dochodzi do ciągłego rozszerzania pojęcia celu wywłaszczenia, np. jako elementu infrastruktury towarzyszącej celowi publicznemu.

Podsumowując podjęte rozważania, należy stwierdzić, że charakter prawny podstaw wywłaszczenia nieruchomości jest skomplikowany. Jednocześnie może to świadczyć o trudności w tworzeniu rozwiązań prawnych, które mogą ułatwić ten proces. Przemawiają za tym bogate orzecznictwo i ciągle otwarta dyskusja piśmiennictwa w niniejszej materii.

### Wykaz skrótów

GUS – Główny Urząd Statystyczny

Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP

u.k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

u.k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

u.k.w.i.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece

u.o.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

u.p.w.u.r.a.p. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

### Bibliografia

#### Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. z 2020., poz. 1740, 2320.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2020., poz. 256, 695, 1298, 2320; z 2021 r., poz. 54, 187.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. z 2019., poz. 2204.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2020., poz. 713, 1378.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich. Dz.U. z 2020., poz. 998, 1086, 1747.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2020., poz. 1990; z 2021 r., nr 234, poz. 11.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 2009., nr 114, poz. 946.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Dz.U. z 1998., nr 133, poz. 872.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. z 2020., poz. 920.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. z 2020., poz. 1668.

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Dz.U. z 2015., poz. 2120.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2020., poz. 1219, 1378, 1565, 2127, 2338.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Dz.U. z 2020., poz. 2028.

- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. Dz.U. z 2020., poz. 1970.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2020., poz. 293, 471, 782, 1086, 1378; z 2021 r., poz. 11.
- Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Dz.U. z 2020., poz. 1043, 1378, 1778.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. z 2020., poz. 282, 782, 1378.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 2020., poz. 55, 471, 1378.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dz.U. z 2020., poz. 2187.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. z 2020., poz. 797, 875, 2361.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2020., poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378.

### Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 17.07.2003 r., III CZP 46/03.
- Wyrok SN z dnia 11.05.2018 r., II CSK 461/17. LEGALIS.
- Wyrok NSA z dnia 15.05.2008 r., II OSK 548/07.
- Wyrok NSA z dnia 6.07.2016 r., I OSK 298/15.
- Wyrok NSA z dnia 12.10.2016 r., I OSK 3332/15.
- Wyrok NSA z dnia 10.11.2017 r., I OSK 793/17. LEX nr 2441426.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5.03.2008 r., II SA/Gd 692/07. LEX.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11.02.2009 r., II SA/Lu 828/08. LEX.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.08.2011 r., I SA/Wa 139/11. LEX.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21.02.2018 r., IV SA/Po 9/18. LEX nr 2470975.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5.07.2018 r., II SA/Sz 393/18.
- Wyrok TK z dnia 8.05.1990 r., K 1/90. OTK 1990, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 19.06.1990 r., K 290. OTK 1990, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 14.03.2000 r., P 5/99. OTK 2000, nr 2, poz. 60.
- Wyrok TK z dnia 20.07.2004 r., SK 11/02. OTK-A 2004, nr 7, poz. 66.
- Wyrok TK z dnia 3.04.2008 r., K 6/05.

### Opracowania

- Banaszak, Bogusław. 1999. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bończak-Kucharczyk, Ewa. 2020. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 6. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Budzyński, Tomasz. 2013. Wskaźniki zmian cen nieruchomości – zmiany oczekiwane od 15 lat. *Przegląd Geodezyjny* (3).
- Czarnik, Zbigniew. 2019. *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jarosz-Żukowska, Sylwia. 2003. *Konstytucyjna zasada ochrony własności*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Garlicki, Leszek. 1999. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Kasperek, Bartosz. 2019. *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kochanowski, Janusz. 2008. Przepis o wskaźnikach zmian cen nieruchomości przeczy przyzwoitej legislacji. *Rzeczpospolita* z 22 VII.
- Kokot, Sebastian. 2017. Analiza porównawcza indeksów cen nieruchomości publikowanych w Polsce. *Problemy Rynku Nieruchomości* (1–2).
- Szalewska, Małgorzata. 2005. *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń: Dom Organizatora.
- Wolanin, Marian. 2009. Wywłaszczenie jako prawny instrument powiększania publicznej własności nieruchomości, cz. I. *Nieruchomość* (7).
- Woś, Tadeusz. 2011. *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*. Warszawa: LexisNexis.

### **Źródła internetowe**

<https://stat.gov.pl/metainformacje/opis-wskaznikow-gus/wielkosci-i-wskazniki-oglaszane-gus/wskaznik-zmian-cen-dla-lokali-mieszkalnych/>. Dostęp: 15.02.2021.



Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-03-01  
accepted 2021-03-15



## Prekluzja dowodowa w postępowaniu przed sądem II instancji

### Evidential preclusion in the proceedings before the court of the second instance

ADRIANNA WĄCZEK

Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Opolski  
ORCID: 0000-0002-6204-0820, [asobecka.92@o2.pl](mailto:asobecka.92@o2.pl)

**Citation:** Wączek, Adrianna. 2021. Prekluzja dowodowa w postępowaniu przed sądem II instancji. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 95–112. DOI: 10.25167/osap.3703.

**Abstract:** The issue of evidential preclusion in an appellate instance is related to the presentation of the issue in the context of Article 427 Para 3 in connection with Article 452 of the Code of Criminal Procedure (CCP). The joint interpretation of the above-mentioned provisions allows drawing conclusions as to the actual scope of validity of the evidence exclusion in proceedings before the second instance court and its influence on the model of appeal proceedings. When interpreting Article 427 Para 3 of the CCP, it should be noted that it contains normative formulations that require clarification from both the theoretical and practical sides. The meaning of “new” facts or evidence in terms of this provision should be specified on the basis of the interpretation rules resulting from Article 452 of the CCP. In the face of a joint interpretation of the provisions, it can be concluded that the “novelty” criterion is not met, the evidence of which was possible to submit to the court of the first instance, which, by analogy, applies to “new facts”. The above conclusions require clarification, from the positive side in terms of the preclusion of new facts or evidence, about the content of Article 452 Para 3 of the CCP, which introduces restrictions on one of the grounds for dismissing evidence motions in appeal proceedings.

**Keywords:** evidential preclusion, evidence, fact, appeal procedure

**Abstrakt:** Problematyka prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej wiąże się z zaprezentowaniem przedmiotowego zagadnienia w kontekście art. 427 § 3 k.p.k. w zw. z art. 452 k.p.k. Łączna interpretacja wskazanych przepisów pozwala wyprowadzić wnioski co do faktycznego

zakresu obowiązywania prekluzji dowodowej w postępowaniu przed sądem II instancji i jego wpływu na model postępowania odwoławczego. Dokonując wykładni art. 427 § 3 k.p.k., wskazać należy, że zawiera on w swej treści sformułowania normatywne wymagające doprecyzowania od strony teoretyczno-praktycznej. Znaczenie „nowych” faktów lub dowodów w ujęciu tego przepisu należy dookreślić na podstawie reguł interpretacyjnych wynikających z art. 452 k.p.k. W obliczu łącznej wykładni przepisów można wyprowadzić wnioski, że kryterium „nowości” nie spełnia dowód, co do którego istniała możliwość zgłoszenia go przed sądem I instancji, co w drodze analogii ma zastosowanie również do „nowych faktów”. Powyższe wnioski wymagają doprecyzowania, od strony pozytywnej w zakresie prekluzji w przytaczaniu „nowych” faktów lub dowodów, o treść art. 452 § 3 k.p.k., który wprowadza ograniczenia względem jednej z podstaw oddalenia wniosków dowodowych w postępowaniu odwoławczym.

**Słowa kluczowe:** prekluzja dowodowa, dowód, fakt, postępowanie odwoławcze

## 1. Wprowadzenie

Zakreślona tematem niniejszej pracy problematyka prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej w polskiej procedurze karnej nabiera szczególnego znaczenia z perspektywy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, a mianowicie wobec charakteru zmian na gruncie art. 452 § 2 i 3 Kodeksu postępowania karnego z 6 czerwca 1997 r. (dalej: k.p.k.), których zakres został wyznaczony treścią przedmiotowej ustawy. Wykładnia aktualnego brzmienia eksponowanego przepisu prawnego skłania do uznania jego wartości normatywnej w zakresie właściwej interpretacji podstawowych pojęć występujących na tle art. 427 § 3 k.p.k. oraz określenia – wynikającej ze wskazanych przepisów prawnych – płaszczyzny obowiązywania prekluzji dowodowej w postępowaniu apelacyjnym. Wobec powyższego zachodzi potrzeba konkretyzacji zagadnienia, które sprowadza się do określenia wzajemnej zależności pomiędzy nowym ujęciem art. 452 § 2 i 3 k.p.k. a art. 427 § 3 k.p.k., w tym jej wpływu na zakres postępowania dowodowego w instancji odwoławczej. Wyrażenie sensu prawnego tak ujętego problemu prawnego wymaga nawiązania do historycznych uwarunkowań związanych z brzmieniem art. 427 § 3 k.p.k. w okresie od początku obowiązywania Kodeksu postępowania karnego z 1997 r.

Zaprezentowane powyżej zagadnienia prawne, stanowiące o istocie niniejszego procesu badawczego, wymagają – dla swej przejrzystości w znaczeniu właściwej interpretacji przepisów prawa – przedstawienia wyników wykładni art. 427 § 3 k.p.k. oraz art. 452 § 2 i 3 k.p.k., których analiza w pierwszej fazie rozważań prawnych wiąże się z przedstawieniem odrębnie ich specyfiki, w drugiej zaś – z łącznym ich odczytaniem. Struktura gramatyczna art. 427 § 3 k.p.k. – istotna z perspektywy prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej – wskazuje na elementy problematyczne, które sprowadzają się do zaprezentowania, w świetle poglądów



doktryny prawa karnego procesowego oraz judykatury, wywodów odnośnie do normatywnego sformułowania „nowy fakt lub dowód” w rozumieniu wskazanego przepisu oraz właściwej interpretacji prawodawczej intencji w zakresie uzależnienia możliwości powołania nowych faktów lub dowodów od wykazania przez skarżącego okoliczności, że nie mógł ich powołać w postępowaniu przed sądem I instancji. Odnosząc się z kolei do treści art. 452 § 2 i 3 k.p.k., wskazać należy, że jego istotę wyznacza zakres postępowania dowodowego przed sądem odwoławczym, który w ramach niniejszych rozważań zostanie uszczegółowiony na podstawie zagadnienia prekluzji dowodowej łączącej się z podstawami oddalenia wniosków dowodowych w postępowaniu apelacyjnym.

Generalne ujęcie prezentowanej na kanwie niniejszej pracy problematyki sprowadza się również do wyjaśnienia kluczowego pojęcia „prekluzja dowodowa” poprzez odwołanie się do jego aspektów teoretycznych, które wpływają na jego doprecyzowanie od strony normatywnej.

## 2. Prekluzja dowodowa – pojęcie

Termin „prekluzja dowodowa” jest właściwy dla wielu gałęzi prawa polskiego, w tym także występuje w obrębie zagadnień prawnych z zakresu procedury karnej, wśród których aktualnie można wyróżnić aspekty istotne w omawianym przedmiocie dla postępowania przed sądem I instancji, jak również mające znaczenie z perspektywy postępowania odwoławczego.

Ustawodawca na gruncie Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. nie posługuje się wprost pojęciem „prekluzja dowodowa”, co oznacza, że brakuje również jego definicji legalnej w obowiązujących przepisach prawa karnego.

W ujęciu abstrakcyjnym słowo „prekluzyjny”, powszechnie kwalifikowane w kategoriach pojęć właściwych dla języka prawniczego, oznacza „termin, okres, po którego upływie wygasają pewne prawa, nie można dokonać pewnych czynności prawnych” (Skorupka, Auderska, Łempicka [red.] 1993: 629).

Ujęcie normatywne wymaga z kolei zaprezentowania łącznie, jak już zostało zaakcentowane na wstępie, treści art. 427 § 3 k.p.k. oraz art. 452 § 2 i 3 k.p.k., których zapisy kodeksowe – dookreślone na podstawie poglądów doktryny prawa karnego procesowego oraz judykatury – pozwolą na zaprezentowanie pełnego i aktualnego zakresu znaczeniowego terminu „prekluzja dowodowa” w odniesieniu do postępowania karnego przed sądem odwoławczym, wyrażając prawny sens tego pojęcia. Dążąc do uszczegółowienia aspektu normatywnego wskazanego pojęcia, należy zaprezentować zagadnienia wprowadzające w tematykę prekluzji dowodowej poprzez nawiązanie do treści tych wszystkich przepisów prawnych, które – w generalnym ujęciu co do modelu postępowania karnego – odnoszą się do pojęcia stanowiącego przedmiot analizy. W tym kontekście, poza wskazanymi powyżej przepisami prawa, które mają zasadnicze znaczenie w odniesieniu do

tematu pracy, należy wyróżnić również art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k., który stanowi *novum* w polskiej procedurze karnej, również za przyczyną ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. nowelizującej Kodeks postępowania karnego z 1997 r. Wprowadziła ona zapis normatywny nieznanym dotychczas obowiązującemu modelowi postępowania karnego (Gruszecka 2020: 380). Ustawodawca, poprzez jego dodanie, wskazał na potrzebę oddalenia wniosku dowodowego, jeżeli „wniosek dowodowy został złożony po określonym przez organ procesowy terminie, o którym strona składająca wniosek została zawiadomiona”. Nie budzi zastrzeżeń stwierdzenie, że tak ujęta jednostka redakcyjna przepisu pozwala ustalić znaczenie terminu „prekluzja dowodowa” poprzez odwołanie się do konsekwencji procesowych wobec płaszczyzny dowodowej, łączących się z niedochowaniem przez stronę wyznaczonego przez organ procesowy terminu, o którym dodatkowo strona została zawiadomiona. Należy jednak pamiętać, zważając na temat pracy, że jakkolwiek wykładnia art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k. pozwala wysnuć wnioski w szczególności odnośnie do zagadnienia prekluzji dowodowej w postępowaniu przed sądem I instancji, to jednak zasadnicze źródło poznawcze dla problematyki ujętej w ramach jednostki wprowadzającej stanowią pierwsze ze wskazanych norm prawnych. Niemniej jednak aby doprecyzować od strony merytorycznej problematykę prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej, nie należy pomijać związku prawnego pomiędzy art. 170 k.p.k. a nowym brzmieniem art. 452 § 2 i 3 k.p.k., których normatywna spójność wyraża się w tym, że drugi z wymienionych przepisów, stanowiący o odrębnych podstawach oddalenia wniosków dowodowych przez sąd odwoławczy, uzupełnia pierwsze z wyeksponowanych unormowań (Gruszecka 2020: 381). Co więcej, także w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2019 r. precyzuje się normatywne powiązanie zachodzące pomiędzy tymi przepisami poprzez stwierdzenie, że zmiany na gruncie art. 452 § 2 k.p.k. pozostają w bezpośrednim związku z wprowadzonymi modyfikacjami wobec art. 170 § 1a oraz art. 427 § 3a k.p.k., w ramach których pierwsza odnosi się do obowiązku spoczywającego na stronach w zakresie składania wniosków dowodowych w określonym przez organ procesowy terminie, druga zaś – do zakazu podnoszenia w środku odwoławczym zarzutu nieprzeprowadzenia dowodu z urzędu (VIII kadencja, druk sejm. nr 3251).

Przed przystąpieniem do uszczegółowienia tematu pracy, co nastąpi w trzeciej części artykułu, należy zwrócić uwagę, że przed dodaniem pkt 6 do art. 170 § 1 k.p.k. zagadnienie prekluzji dowodowej w polskim systemie prawa procesowego sprowadzało się do analizy przedmiotowego tematu wyłącznie na podstawie art. 427 § 3 k.p.k., właściwego dla postępowania odwoławczego, z uwzględnieniem, że stała się ona konieczna dopiero po zmianie brzmienia wskazanego przepisu w następstwie nowelizacji przepisów procedury karnej w związku z ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Wytrykowski 2020: LEGALIS). Powyższego

nie zmieniało również obowiązujące do dnia dzisiejszego prawodawcze ujęcie art. 338 § 1 k.p.k., w świetle którego „Jeżeli akt oskarżenia odpowiada warunkom formalnym, prezes sądu lub referendarz sądowy niezwłocznie zarządza doręczenie jego odpisu oskarżonemu, wzywając do składania wniosków dowodowych w terminie 7 dni od daty doręczenia mu aktu oskarżenia”, gdyż – jak wynika z piśmiennictwa – przepis ten, wprowadzający termin o charakterze instrukcyjnym w zakresie składania wniosków dowodowych, nie stwarzał względem oskarżonego ograniczeń co do podjęcia aktywności dowodowej w toku dalszego postępowania (Grzegorzcyk, Tylman 2014: 166). O ile służył on urzeczywistnieniu zasady koncentracji materiału dowodowego, o tyle – wobec faktu, że nie przewidywał on prekluzji dowodowej – nie wpływał od strony negatywnej na zasadę prawdy materialnej oraz zasadę prawa do obrony (Grzegorzcyk, Tylman 2014: 166; Jasiński 2020: LEGALIS).

W doktrynie prawa karnego procesowego akcentuje się, że słowo „prekluzja” jest ściśle związane z postępowaniem dowodowym przed sądem, czego potwierdzeniem są również powyższe rozważania (Świecki 2018: 265).

Termin „prekluzja dowodowa” w wymiarze abstrakcyjnym pokrywa się zatem z jego aspektem normatywnym w zakresie, w jakim oba ujęcia odnoszą się do ujemnych skutków dokonania czynności prawnej po upływie terminu zakreślonego przez prawo, z tym zastrzeżeniem, że ujęcie normatywne dla swej pełnej wartości wymaga nawiązania do obowiązujących przepisów prawa, odnoszących się do aspektów dowodowych, których treść wyraża znaczenie prawne „prekluzji dowodowej” na gruncie postępowania karnego. Dlatego też, odwołując się do *ratio legis* art. 170 § 1 pkt 6 k.p.k., art. 427 § 3 k.p.k. i art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k., dokonując ich wykładni celowościowej, można wysnuć wniosek ukierunkowany na generalne ujęcie „prekluzji dowodowej” na gruncie procedury karnej poprzez stwierdzenie, że oznacza ona – zważając na konsekwencje procesowe złożenia przez stronę wniosku dowodowego po upływie wyznaczonego przez organ procesowy terminu bądź uwzględniając treść przepisów *stricte* odwoławczych dopiero w postępowaniu apelacyjnym, mimo możliwości powołania określonych faktów lub dowodów w postępowaniu przed sądem I instancji – ograniczenie aktywności dowodowej stron w zakresie temporalnym (Chmielniak i wsp. 2020: 80).

### 3. Prekluzja dowodowa w instancji odwoławczej

#### w ujęciu art. 427 § 3 k.p.k. w zw. z art. 452 § 2 i 3 k.p.k.

Ujęcie normatywne art. 427 § 3 k.p.k., którego aktualny kształt treściowy należy przypisać ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, wyznacza ramy problematyki prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym przed przedmiotową nowelizacją, stanowił: „Odwołujący się

może również wskazać nowe fakty lub dowody”. Znaczącą rolę wskazanej normie prawnej, wobec zagadnienia prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej, przypisuje się w związku z jego ówczesną modyfikacją poprzez dodanie do wówczas obowiązującego brzmienia tego przepisu warunku ukierunkowanego na możliwość powołania w treści środka odwoławczego nowych faktów lub dowodów, tylko o tyle, o ile odwołujący się „nie mógł powołać ich w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji”. Wykładnia językowa ujętej w ten sposób jednostki redakcyjnej art. 427 k.p.k. wskazuje na dwukierunkowość w zakresie interpretacji prekluzji dowodowej w postępowaniu odwoławczym na płaszczyźnie praktyczno-teoretycznej, co potwierdzają również poglądy doktryny prawa karnego procesowego, które nadają jej podwójne znaczenie. Z jednej strony wiąże się to ze stanowiskiem, w świetle którego wskazany przepis stanowi o terminie prekluzyjnym, który w swej istocie uzależnia możliwość powołania się na nowe fakty lub dowody tylko wówczas, jeżeli odwołujący się nie mógł ich powołać w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji; z drugiej zaś – wobec jego umiejscowienia – stanowi wskazówkę co do miejsca, w którym powinien znaleźć się wniosek o przeprowadzenie nowego dowodu lub dowodu co do nowego faktu (Steinborn 2015: 155; Gaberle 2010: 85–86). Nawiązując do powyższych poglądów, wskazać należy, że przedmiotem refleksji doktrynalnej była również kwestia, czy nowe brzmienie art. 427 § 3 k.p.k. sugeruje przyjęcie możliwości powołania się na nowe fakty lub dowody tylko wówczas, gdy zostały one wskazane w środku odwoławczym. Niewątpliwie zagadnienie to pozostaje prawnie relewantne nie tylko w teorii, lecz również w praktyce. W piśmiennictwie – czemu należy przyznać słuszość – dostrzeżono zagrożenie wynikające z ograniczenia możliwości powołania nowych faktów lub dowodów tylko co do treści środka odwoławczego, wskazując na pominięcie w ten sposób sytuacji, w których odwołujący się „może uzyskać informacje albo usunąć przeszkody w odniesieniu się do nich dopiero po wniesieniu środka odwoławczego” (Boratyńska, Czarnecki 2020: LEGALIS). Tak ukształtowana sytuacja procesowa implikuje – na wypadek złożenia przez skarżącego wniosku dowodowego poza treścią środka odwoławczego – konieczność jednoczesnego wykazania okoliczności co do niemożności ich powołania zarówno w postępowaniu przed sądem I instancji, jak i w samym środku odwoławczym (Boratyńska, Czarnecki 2020: LEGALIS). Nadto w piśmiennictwie można również spotkać się z poglądem, z którego wynika następujące stanowisko: „Przepis ten, operując określeniem «odwołujący się», nie zastrzega, że wniosek co do przeprowadzenia nowego dowodu lub dowodu co do nowego faktu powinien zostać złożony w środku odwoławczym” (Świecki 2018: 268).

Nie ulega wątpliwości, że art. 427 § 3 k.p.k., co do swej treści normatywnej, spełnia znaczącą rolę z perspektywy zagadnienia prekluzji dowodowej w instancji odwoławczej. Aktualnie stanowi on: „Odwołujący się może również

wskazać nowe fakty lub dowody, jeżeli nie mógł powołać ich w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji”. Struktura gramatyczna przepisu wskazuje na konieczność interpretacji prekluzji dowodowej, wyznaczonej treścią tego przepisu, przez pryzmat zakresu podmiotowego, stanowiącego ważny element w zakresie dookreślenia jej istoty. Podstawową kwestią jest zatem ustalenie adresata ograniczeń związanych z prekluzją w przytaczaniu nowych faktów lub dowodów, które ustawodawca przewidział na gruncie analizowanego artykułu. Wynik wykładni gramatycznej tego przepisu sprowadza się do stwierdzenia, że podmiotem zobligowanym w zakresie uprawdopodobnienia niemożności powołania określonego faktu lub dowodu przed sądem I instancji jest wyłącznie skarżący, co implikuje wniosek nie tylko co do ograniczonego charakteru prekluzji dowodowej w ujęciu art. 427 § 3 k.p.k. w zakresie podmiotowym, lecz również co do tego, że tzw. strona nieskarżąca, która nie wniosła środka odwoławczego, nie jest objęta prekluzją dowodową wyznaczoną granicami treściowymi tego przepisu (Drajewicz 2020a: LEGALIS). Słuszności co do ostatniego z wyeksponowanych twierdzeń można poszukiwać w oparciu o poglądy wyrażone w piśmiennictwie, z których wynika doktrynalne zapatrywanie: „Nie ma natomiast takiego ograniczenia w stosunku do strony, która nie zaskarżyła orzeczenia. Chodzi bowiem o to, aby mogła ona przeprowadzić kontradwody w związku z aktywnością dowodową skarżącego. Nie można w takiej sytuacji wymagać od strony nieskarżącej, aby wcześniej dowodu tego nie mogła powołać” (Świecki 2020a: 1220). Zarazem jednak wskazuje na to już samo umiejscowienie prekluzji w przytaczaniu nowych faktów lub dowodów w ramach jednostki redakcyjnej art. 427 k.p.k., który w całości kwalifikuje warunki formalne środka odwoławczego, zatem jego adresatem w zakresie stosowania jest podmiot uprawniony do wniesienia przedmiotowego środka, który ów środek składa. Powyższe potwierdza również judykatura. Z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2007 r. wynika, że „Art. 427 § 3 KPK określający, że odwołujący się może również wskazać nowe fakty i dowody, nie oznacza wcale zakazu składania wniosku dowodowego przez stronę, która nie wniosła środka odwoławczego” (sygn. akt III KK 493/06).

Potwierdzeniem ograniczonego charakteru tak ujętej prekluzji dowodowej jest również uzależnienie możliwości powołania przez odwołującego się w treści środka odwoławczego na nowy fakt lub dowód od jednoczesnego wykazania, że nie mógł powołać ich przed sądem I instancji (Świecki 2020a: 1220). Ocena co do tego, czy istniała taka możliwość w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, powinna nastąpić przy zastosowaniu obiektywnego kryterium. Zatem zasadnicza z tej perspektywy jest analiza realności dostępności dowodu w postępowaniu przed sądem I instancji (Świecki 2018: 267).

W świetle ustawy nowelizującej z dnia 19 lipca 2019 r. nie można zaprzeczyć twierdzeniu, że przedstawienie wzajemnej zależności prawnej pomiędzy art. 427 § 3 k.p.k. oraz art. 452 § 2 i 3 k.p.k. stanowi ważny aspekt teoretyczno-

-prawny zagadnień z zakresu prawa karnego procesowego odnośnie do postępowania odwoławczego (Marszał, Zagrodnik 2019: 695). Główne znaczenie na tej płaszczyźnie ma łączna interpretacja zapisów normatywnych z perspektywy aspektu problematycznego, który można ująć w sposób następujący: jakie są konsekwencje procesowe złożenia przez skarżącego w ramach środka odwoławczego wniosku dowodowego ukierunkowanego na przeprowadzenie przez sąd odwoławczy nowego dowodu, w sytuacji gdy istniała możliwość powołania się na ten dowód przed sądem I instancji?

Na potrzebę rozważań w tym przedmiocie zwracają uwagę najnowsze poglądy doktryny prawa karnego procesowego, wskazując, że oba przepisy powinny być odczytywane łącznie (Świecki 2020a: 1220). Konstrukcja art. 452 k.p.k., w szczególności z uwzględnieniem ograniczeń płynących z § 3 tego przepisu, stanowi bowiem o regułach interpretacyjnych wobec prekluzji dowodowej w ujęciu art. 427 § 3 k.p.k.

W tym kontekście należy szczególną uwagę zwrócić na redakcję przepisu art. 452 k.p.k., który aktualnie w § 2 przewiduje samodzielne podstawy prawne oddalenia wniosku dowodowego, w § 3 zaś ograniczenia względem poprzedzającej go jednostki redakcyjnej, która wydaje się kluczowa wobec zakreślonego powyżej problemu prawnego. Uszczegóławiając powyższe, należy odnieść się do ich aktualnego językowego brzmienia. Zgodnie z art. 452 § 2 pkt 1 k.p.k.: „Sąd odwoławczy oddala wniosek dowodowy również, jeżeli przeprowadzenie dowodu przez ten sąd byłoby niecelowe z przyczyn określonych w art. 437 § 2 zdanie drugie”; z kolei w pkt 2 tego przepisu ustawodawca stanowi, że „Sąd odwoławczy oddala wniosek dowodowy również, jeżeli dowód nie był powołany przed sądem pierwszej instancji, pomimo że składający wniosek mógł go wówczas powołać, lub okoliczność, która ma być udowodniona, dotyczy nowego faktu, niebędącego przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji, a składający wniosek mógł go wówczas wskazać”. W myśl art. 452 § 3 k.p.k., który został dodany do Kodeksu postępowania karnego w brzmieniu nadanym mu przez ustawę nowelizującą z dnia 19 lipca 2019 r.: „Wniosku dowodowego nie można oddalić na podstawie § 2 pkt 2, jeżeli okoliczność, która ma być udowodniona, w granicach rozpoznania sprawy przez sąd odwoławczy, ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy został popełniony czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo i jakie, czy czyn zabroniony został popełniony w warunkach, o których mowa w art. 64 lub art. 65 Kodeksu karnego, lub czy zachodzą warunki do orzeczenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym na podstawie art. 93g Kodeksu karnego”. Z zestawienia cytowanych powyżej jednostek redakcyjnych przepisu można wysnuć wniosek, że ich wzajemna zależność sprowadza się do ograniczenia płynącego z § 3 względem podstawy oddalenia wniosku dowodowego, mającej swoje źródło w § 2 pkt 2 przepisu. Tytułem wstępu do dalszych rozważań należy wskazać, że zmiany w konstrukcji omawianego przepisu zostały ukierunkowane

na stworzenie nowej podstawy oddalenia wniosku dowodowego, opartej na tzw. koncepcji prekluzji dowodowej, gdyż dotychczas, tj. przed zmianą wprowadzoną wskutek ustawy nowelizującej z dnia 19 lipca 2019 r., sąd odwoławczy oddalał wnioski dowodowe tylko wówczas, gdy przeprowadzenie dowodu przez ten sąd byłoby niecelowe z przyczyn określonych w art. 437 § 2 zdanie drugie (Chmielniak i wsp. 2020: 212). W najnowszej literaturze wskazuje się, że oddalenie wniosku dowodowego na podstawie art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. sprowadza przedmiotowe zagadnienie do dwóch przypadków, z których pierwszy łączy się z oddaleniem wniosku dowodowego, „jeżeli dowód, którego dotyczy, nie był powołany przed sądem pierwszej instancji, pomimo że składający wniosek mógł go wówczas powołać”, drugi zaś – z oddaleniem wniosku dowodowego, jeżeli „okoliczność, która ma być udowodniona, dotyczy nowego faktu, niebędącego przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji, a składający wniosek mógł go wówczas wskazać” (Sakowicz 2020: LEGALIS).

Kontynuując rozważania w odniesieniu do ujętego powyżej problemu prawnego, wskazać należy, że powiązania treściowe pomiędzy art. 427 § 3 k.p.k. i art. 452 § 2 i 3 k.p.k. wiążą się z jednej strony z oceną art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. na tle art. 427 § 3 k.p.k. jako nowej podstawy oddalenia wniosku dowodowego, w kategoriach dopełnienia prekluzji dowodowej w rozumieniu ostatniego z przytoczonych przepisów, z drugiej zaś – jak wynika z poglądów doktrynalnych – z możliwością ustalenia na podstawie art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. reguł interpretacyjnych w odniesieniu do zwrotów użytych przez ustawodawcę na gruncie art. 427 § 3 k.p.k. w zakresie konkretyzacji „nowych” faktów lub dowodów (Świecki 2020c: 1273). W literaturze wyrażono bowiem stanowisko, w świetle którego aktualna redakcja art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. w sposób wyraźny nawiązuje do prekluzji dowodowej w ujęciu art. 427 § 3 k.p.k. (Chmielniak i wsp. 2020: 212–213).

W piśmiennictwie, w odniesieniu do treści art. 427 § 3 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym przed wspomnianą już nowelizacją z 27 września 2013 r., zwracano uwagę na konieczność spełnienia przesłanki „nowości” co do faktów lub dowodów wyłącznie z perspektywy sądu, co powodowało, że fakty lub dowody nie musiały być „nowe” dla strony (Zabłocki 2003: 53; Muras 2004: 55). Aktualna treść art. 427 § 3 k.p.k., w ramach którego uprawnienie w zakresie powołania „nowych” faktów lub dowodów uzależnione zostało od uprawdopodobnienia przez skarżącego niemożności ich powołania w postępowaniu przed sądem I instancji, skłania do uznania, że ocena przedmiotowej przesłanki powinna nastąpić z perspektywy wiedzy zarówno sądu, jak i strony. O ile bowiem ustawodawca, wobec treści przepisu w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, utrzymywał art. 427 § 3 k.p.k. w konwencji pozytywnej poprzez odstąpienie od nałożenia na skarżącego obowiązku realizacji ciężaru dowodowego co do okoliczności związanej z niemożnością powołania faktu lub dowodu w postępowaniu przed

sądem I instancji, o tyle obecnie – zwracając uwagę na konsekwencje płynące z treści art. 427 § 3 k.p.k. i art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. – nie jest dopuszczalne, aby skarżący zaniechał na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego inicjatywy dowodowej, uzasadniając to np. przyjętą taktyką procesową (Muras 2004: 55). Powyższe wymaga jednak uzupełnienia o pogląd wyrażony w doktrynie prawa karnego procesowego, w świetle którego „odniesienie prekluzji dowodowej do «niemożności» wskazania faktu lub dowodu zawęża jej zakres, gdyż nie są nią objęte fakty lub dowody znane stronie, jeżeli nie było możliwości ich zgłoszenia z przyczyn faktycznych lub prawnych” (Świecki 2018: 267). Kontynuując, należy odwołać się także do linii orzeczniczej właściwej w odniesieniu do interpretacji istoty prekluzji dowodowej w świetle art. 427 § 3 k.p.k. Jak wynika z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2019 r.: „Przy pomocy dowodu z wyjaśnień oskarżonego nie można omijać ograniczenia co do czasu składania wniosków dowodowych, wynikającego z dyspozycji art. 427 § 3 KPK” (sygn. akt II KK 26/19). Z treści uzasadnienia cytowanego orzeczenia wynika, że brak inicjatywy dowodowej z powołaniem się na przyjętą w danej sprawie taktykę procesową nie może stanowić argumentu za dopuszczeniem dowodów dopiero na etapie postępowania apelacyjnego w opozycji do prekluzji dowodowej określonej w art. 427 § 3 k.p.k. W podobnym tonie co do taktyki obrończej jako uzasadnienia pominięcia przeszkody określonej w omawianym artykule wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2019 r.: „Nie da się ominąć przeszkody (prekluzji dowodowej) określonej w art. 427 § 3 KPK, powołując się na interpretację normy wynikającej z art. 86 § 1 KPK, dopuszczającą przedsięwzięcie czynności procesowych jedynie na korzyść oskarżonego. W praktyce rzadko zachodzi pewność, że dowody zgłoszone przez obrońcę oskarżonego będą świadczyły jedynie na jego korzyść. Nawet przeprowadzenie dowodów na tzw. alibi może przynieść rezultaty odmienne od oczekiwanych” (sygn. akt III KK 95/18). Wprawdzie – co potwierdza powyższe – przedmiotowe zagadnienie wiążące się z istotą prekluzji dowodowej co do zasady jest jednolicie interpretowane w orzecznictwie, jednak zważyć należy również na odstępstwa od powyższych poglądów. Inne ujęcie z perspektywy zasad procesu karnego, które pozostaje w opozycji do powyższych stanowisk, prezentuje Sąd Najwyższy na kanwie postanowienia z dnia 25 października 2018 r., w świetle którego „W sytuacji gdy sąd poweźmie informację o istnieniu tego rodzaju dowodów, które mogą świadczyć o niewinności oskarżonego, jest zobligowany do ich przeprowadzenia. Przepis art. 427 § 3 KPK nie może być interpretowany w sposób sprzeczny z jedną z naczelných zasad procesu karnego – wskazującą, że przepisy Kodeksu postępowania karnego mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności, co prowadziłyby do



wydania orzeczenia obciążonego obrazą art. 440 KPK” (sygn. akt II KK 371/18). Aby zrozumieć sens powyższego, należy odwołać się do treści uzasadnienia orzeczenia, z którego wynika następujący pogląd: „Zupełnie chybionym jest zarzut obrazy art. 427 § 2 i 3 KPK. Podkreślić wyraźnie trzeba, że w procesie karnym prekluzja dowodowa nie ma takiego znaczenia, jakie stara się jej nadać skarżący. O ile przemodelowanie procesu karnego w ramach nowelizacji z 2013 r., mającej zwiększać kontradykcyjność postępowania sądowego, czyniło zakaz zgłaszania nowych dowodów w postępowaniu odwoławczym bardziej realnym, to już na skutek przywrócenia w wyniku nowelizacji z 2016 r. modelu postępowania sądowego o zwiększonej inkwizycyjności określony w art. 427 § 3 KPK zakaz stracił swój prekluzyjny charakter. Aktualnie, tak samo jak i w czasie, gdy wnoszono akt oskarżenia, prekluzja dowodowa nie ogranicza sądu odwoławczego w prowadzeniu postępowania dowodowego, gdyż realizując określoną w art. 2 § 2 KPK zasadę prawdy materialnej, w granicach kontroli odwoławczej sąd odwoławczy ma obowiązek dopuścić dowód z urzędu (art. 167 KPK). Zauważyć należy, że nawet pod rządami przepisów Kodeksu postępowania karnego w brzmieniu nadanym im ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247) sąd odwoławczy mógł w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, dopuścić i przeprowadzić dowód z urzędu”. Tak również – w kontekście zmian co do modelu postępowania odwoławczego – wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r., w świetle którego „Prekluzja dowodowa z art. 427 § 3 KPK nie ma istotnego i decydującego znaczenia w związku z przywróceniem, w wyniku nowelizacji z 2016 r., modelu postępowania sądowego o zwiększonej inkwizycyjności. Ma ona obecnie jedynie fasadowy charakter, gdyż w inkwizycyjnym modelu postępowania sądowego, gdy sąd ma obowiązek przeprowadzenia dowodów z urzędu, prekluzja dowodowa nie ma większego znaczenia. Strona może bowiem «obejść» prekluzję dowodową, stawiając sądowi I instancji zarzut nieprzeprowadzenia dowodu z urzędu. W konsekwencji, gdy strona nie wykaże inicjatywy dowodowej, a mogła dowód powołać, co prawda nie może w środku odwoławczym złożyć skutecznie wniosku dowodowego z uwagi na prekluzję dowodową, ale może sformułować skuteczny zarzut odwoławczy nieprzeprowadzenia tego dowodu z urzędu, gdy informacja o dowodzie była również dostępna dla sądu” (sygn. akt II AKa 88/18). Wprawdzie w aktualnej rzeczywistości prawnej poglądy te podlegają weryfikacji na podstawie § 3a k.p.k., dodanego ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. do art. 427 k.p.k., który wprowadza na grunt polskiej procedury karnej zasadę niedopuszczalności konstruowania zarzutów odwoławczych dotyczących obrazy art. 167 k.p.k. w obliczu nieprzeprowadzenia przez sąd dowodu z urzędu, niemniej jednak zważając – w świetle jego treści – na względny charakter po-

wyższej reguły i poglądy doktryny, przepis ten urzeczywistnia kontradiktoryjność wyłącznie w niewielkim zakresie, a mianowicie wobec faktycznego wzmocnienia inkwizycyjności postępowania sądowego (Świecki 2020b: LEGALIS). Od zasady, w świetle której w środku odwoławczym nie można podnosić zarzutu nieprzeprowadzenia dowodu z urzędu, można bowiem odstąpić wówczas, gdy okoliczność, która ma być udowodniona, ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy został popełniony czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo i jakie, czy czyn zabroniony został popełniony w warunkach, o których mowa w art. 64 lub art. 65 Kodeksu karnego, lub czy zachodzą warunki do orzeczenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym na podstawie art. 93g Kodeksu karnego.

Niemniej jednak w doktrynie zwraca się uwagę również na dysharmonię, jaka zachodzi pomiędzy ograniczeniem inicjatywy dowodowej stron a zasadą prawdy materialnej czy zasadą prawa do obrony (Waltoś, Hofmański 2020: 376).

W literaturze wobec pierwotnej treści art. 427 § 3 k.p.k. podkreślano, że przesłanka „nowości” wobec faktów była spełniona w obliczu powołania się przez skarżącego na okoliczności niebędące dotychczas przedmiotem analizy z uwagi na ich ujawnienie dopiero na etapie postępowania apelacyjnego (Muras 2004: 54). Tym samym kwalifikowano je w kategoriach nowych okoliczności o charakterze faktycznym (Zabłocki 1999: 32). „Nowy dowód” definiowano poprzez odwołanie się do nowych źródeł dowodowych lub środków dowodowych, na podstawie których sąd mógł dokonać ustaleń faktycznych (Zabłocki 1999: 32; Muras 2004: 54). Wprawdzie powyższe poglądy zachowują swą aktualność, wymagają jednak komentarza przez pryzmat zmian dokonanych co do treści zarówno art. 427 § 3 k.p.k., jak i art. 452 k.p.k. Na podstawie łącznego odczytania treści obu przepisów można wyprowadzić wniosek, że „gdy chodzi o nowe dowody, to nie ma takiego przymiotu dowód, który składający wniosek mógł powołać przed sądem I instancji” (Świecki 2020c: 1273). Powyższe implikuje stwierdzenie, że „w instancji odwoławczej za nowy dowód, który na wniosek strony może zostać dopuszczony, należy uznać tylko taki, który nie mógł zostać powołany przed sądem I instancji” (Świecki 2020c: 1273). Potwierdza to również najnowsze orzecznictwo, w tym postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2018 r. (sygn. akt IV KK 479/18). Zatem analizując zagadnienie od strony negatywnej, podkreślenia wymaga fakt, że kryterium „nowości” nie spełnia dowód, co do którego istniały podstawy do zgłoszenia go w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (Chmielniak i wsp. 2020: 214). Stanowi to – w obliczu brzmienia art. 427 § 3 k.p.k. i art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. – o prawnym powiązaniu treści wskazanych przepisów w zakresie reguł interpretacyjnych wobec użytych na ich gruncie zwrotów normatywnych. Należy również zwrócić uwagę – wobec łącznej analizy art. 427 § 3 k.p.k. i art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. – na pogląd odnoszący się do oceny „nowego faktu” w kategoriach szerszego ujęcia w stosunku do pojęcia „nowy dowód”, gdyż – jak wynika z uzasadnienia

tego twierdzenia – „nowy fakt” może mieć swoje źródło w dowodzie, który wprawdzie został przeprowadzony w postępowaniu przed sądem I instancji, lecz nie było wówczas możliwe jego wskazanie, ponieważ „np. przesłuchany świadek wszedł w posiadanie określonych informacji, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu, po zakończeniu postępowania w pierwszej instancji” (Chmielniak i wsp. 2020: 214–215; Świecki 2020c: 1273). Tym samym, uzupełniając powyższe, wskazać należy również na pogląd, w świetle którego zakresem prekluzji dowodowej, wynikającej z art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k., będzie jednak objęty wniosek dowodowy ukierunkowany na uzupełnienie dowodu z przesłuchania świadka co do faktu, o którym posiadał on wiedzę podczas przesłuchania, ale nie był wówczas o niego pytany (Świecki 2020c: 1273). Nadto w orzecznictwie wskazuje się, że przymiotu „nowego” dowodu nie posiada taki dowód, który stanowił przedmiot oddalonego przez sąd I instancji wniosku dowodowego, ponieważ analizowany przepis, tj. art. 427 § 3 k.p.k., obejmuje swym zakresem takie przypadki, „gdy rzeczywiście odwołującemu się taki dowód nie był wcześniej znany lub był znany, lecz niedostępny” (sygn. akt IV KK 259/17).

Z powyższych rozważań można również wyprowadzić wniosek odnośnie do podstaw prawnych decyzji o oddaleniu wniosku dowodowego w postępowaniu odwoławczym, wskazując tym samym na oba przepisy właściwe dla tej materii (Drajewicz 2020b: LEGALIS).

Praktyczny aspekt obowiązywania art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. wiąże się z odczytaniem intencji ustawodawcy co do jego rzeczywistej treści przez pryzmat § 3 tego przepisu. W tym też znaczeniu art. 452 k.p.k. zawiera reguły interpretacyjne wobec treści art. 427 § 3 k.p.k., gdyż – jak wynika z najnowszych poglądów doktrynalnych – dodanie § 3 do art. 452 k.p.k. powoduje tym samym ograniczenie wobec prekluzji dowodowej w ujęciu art. 427 § 3 k.p.k. (Świecki 2020d: 380). Przypomnieć należy, że ustawodawca w ramach art. 452 § 3 k.p.k. przewiduje złagodzenie konsekwencji prawnych wobec poprzedzającej go jednostki redakcyjnej, stanowiącej o prekluzji dowodowej. Ustawodawcze stwierdzenie, że wniosku dowodowego nie można oddalić na podstawie § 2 pkt 2, jeżeli okoliczność, która ma być udowodniona, w granicach rozpoznania sprawy przez sąd odwoławczy, ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy został popełniony czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo i jakie, czy czyn zabroniony został popełniony w warunkach, o których mowa w art. 64 lub art. 65 Kodeksu karnego, lub czy zachodzą warunki do orzeczenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym na podstawie art. 93g Kodeksu karnego – skłania do uznania, że prekluzja dowodowa w rozumieniu art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. nie ma charakteru absolutnego wobec ograniczeń powyżej wyeksponowanych. Wpływa to na ocenę prawną ukierunkowaną na uznanie jej względnego charakteru (Świecki 2020d: 380). Wobec powyższego pojawia się pytanie zasadnicze: jaki jest faktyczny zakres

obowiązania prekluzji dowodowej wynikającej z art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k.? W najnowszej doktrynie prawa karnego procesowego – z czym należy się zgodzić – akcentuje się, że z uwagi na treść wyróżnionych powyżej ograniczeń co do możliwości oddalenia wniosku dowodowego należy przyjąć, iż prekluzja dowodowa w rozumieniu tego przepisu nie obejmuje elementów sprawstwa i winy, co skłania do uznania, że jej zakresem objęte są wyłącznie okoliczności dotyczące konsekwencji prawnych przypisanego czynu (Świecki 2020d: 380–381). Oznacza to, że brakuje podstaw prawnych do oddalenia wniosku dowodowego, jeżeli zmierza on do ustalenia okoliczności istotnych z normatywnego punktu widzenia w znaczeniu rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu, a wyróżnionych na gruncie art. 452 § 3 k.p.k., nawet wówczas, gdy wnioskodawca powołuje się na dowody lub fakty niestanowiące dotychczas przedmiotu postępowania, mimo możliwości powołania się na nie w postępowaniu przed sądem I instancji (Świecki 2020d: 380–381). W uzasadnieniu projektu nowelizacji k.p.k. z 2019 r. co do nowego ujęcia art. 452 § 2 k.p.k. wskazano: „Regulacja ta ma zapewniać skoncentrowanie postępowania dowodowego na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, co sprzyja sprawności postępowania i właściwie realizuje standard dwuinstancyjności postępowania karnego. Przeprowadzanie dowodów powinno zatem następować przede wszystkim przed sądem pierwszej instancji. Jednakże te słuszne założenia dotyczące funkcjonalnych relacji pomiędzy postępowaniem głównym i apelacyjnym muszą ustąpić w sytuacji, gdyby zagrożone było dokonanie prawidłowych ustaleń faktycznych co do zasadniczego przedmiotu procesu” (VIII kadencja, druk sejm., nr 3251).

Powyższe rozważania można podsumować, odwołując się do problematyki zakresu postępowania dowodowego w postępowaniu apelacyjnym. Jego faktyczny zakres można dookreślić na podstawie interpretacji art. 427 § 3 k.p.k. oraz art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. Jest on bowiem ograniczony tylko o tyle, o ile – w konkretnym układzie procesowym – są spełnione przesłanki warunkujące zamknięcie drogi do zgłaszania nowych faktów lub dowodów (Świecki 2018: 265).

#### 4. Wnioski końcowe

Uwzględniając powyższą analizę prawną, zważyć należy na następujące kwestie. Z przeprowadzonych rozważań można wysnuć wniosek, że – zasadnicze z punktu widzenia rozważanego tu problemu badawczego – pojęcie „prekluzja dowodowa” wiąże się z ograniczeniem swobody w zakresie składania wniosków dowodowych. Przedstawienie przedmiotowego zagadnienia na tle polskiej procedury karnej odwoławczej stanowi konsekwencją nowego ujęcia art. 452 k.p.k., który konkretyzuje art. 427 § 3 k.p.k. w zakresie pojęć dla niego właściwych. Stosując bowiem dedukcyjną metodę rozumowania w odniesieniu do

zagadnień prawnych, przedstawionych w ramach niniejszego artykułu, czyniąc art. 427 § 3 k.p.k. i 452 k.p.k. zasadniczymi dla rozważań dotyczących prekluzji dowodowej w instancji apelacyjnej, podkreślić należy, że pierwszy z wymienionych przepisów wskazuje na elementy problematyczne wiążące się z właściwym odczytaniem jego zapisów normatywnych. Dlatego też – zwracając uwagę na wynikającą z powyższych rozważań okoliczność, że art. 452 k.p.k. zawiera wskazówki interpretacyjne dla pojęć „nowy” fakt lub dowód w ujęciu art. 427 § 3 k.p.k. – kluczową kwestią jest łączne odczytanie ich treści. Analiza art. 427 § 3 k.p.k. i art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k., wobec ograniczeń wynikających z art. 452 § 3 k.p.k., prowadzi do wniosku, że prekluzja dowodowa w instancji odwoławczej ma charakter względny, gdyż nie obejmuje ona faktów lub dowodów mających wartość prawną z perspektywy sprawstwa oraz winy, nawet wówczas, gdy mogły one stanowić przedmiot dowodzenia w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (Świecki 2020d: 380–381).

Przepisom tym należy nadać znaczącą rolę nie tylko wobec dookreślenia, na podstawie ich faktycznego znaczenia, płaszczyzny postępowania odwoławczego w zakresie zagadnienia prekluzji dowodowej, lecz również – świetle przeprowadzonych rozważań – można wysnuć wnioski co do zakresu dopuszczalnego dowodzenia w postępowaniu przed sądem II instancji. W świetle doktrynalnego poglądu, że to zakres dowodzenia decyduje o modelu, nie zaś model o zakresie dowodzenia, należy wskazać, że związek prawny wyeksponowanych przepisów ściśle łączy się z zagadnieniem modelu postępowania odwoławczego i pozostaje dla niego prawnie relewantny (Hofmański, Zabłocki 2011: 468). Wprawdzie ustawodawca na gruncie art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. wprowadza ograniczenia względem inicjatywy dowodowej stron, jednak jego interpretacja przez pryzmat § 3 skłania do uznania, że prekluzja dowodowa w postępowaniu przed sądem II instancji doznaje znacznych ograniczeń. Powyższe jest skorelowane z aktualnie ukształtowaną, na podstawie obowiązujących przepisów, regułą co do przeprowadzania dowodów w postępowaniu odwoławczym. Wskazując na przedział czasowy lat 2015–2016, należy zwrócić uwagę, że zakres postępowania dowodowego w instancji apelacyjnej został znacznie zwiększony, jednocześnie sąd odwoławczy posiada kompetencje w zakresie merytorycznego orzekania (Sakowicz 2020: LEGALIS). Dlatego też nowe ujęcie art. 452 § 2 k.p.k., którego odczytanie każdorazowo powinno nastąpić przez pryzmat § 3 tego przepisu, nie stanowi o nadmiernej ingerencji w istotę naczelnych zasad procesu karnego, w tym w płaszczyznę gwarancji procesowych stron. Ich urzeczywistnieniu sprzyjają ograniczenia przewidziane przez ustawodawcę w ramach art. 452 § 3 k.p.k.

### Wykaz skrótów

k.p.k. – Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.

## Bibliografia

### Akty prawne

Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

### Orzecznictwo

Postanowienie SN z dnia 1 marca 2007 r., III KK 493/06. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 86450.

Postanowienie SN z dnia 27 lipca 2017 r., IV KK 259/17. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 1675524.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2018 r., IV KK 479/18. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 1857919.

Postanowienie SN z dnia 25 października 2018 r., II KK 371/18. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 1871186.

Postanowienie SN z dnia 7 stycznia 2019 r., III KK 95/18. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 1861036.

Postanowienia SN z dnia 26 lutego 2019 r., II KK 26/19. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 1879506.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2018 r., II AKa 88/18. Dostęp: 23.02.2021. LEGALIS nr 2238686.

### Opracowania

Boratyńska, Katarzyna T.; Czarnecki, Paweł. 2020. W: A. Sakowicz (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 24.02.2021.

Chmielniak, Łukasz; Klonowski, Marcin; Rychlewska-Hotel, Aleksandra; Zagrodnik, Jarosław. 2020. W: J. Zagrodnik (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Drajewicz, Dariusz. 2020a. Komentarz do art. 427. W: D. Drajewicz (red.). *Kodeks postępowania karnego*. T. II: *Komentarz. Art. 425–682*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 24.02.2021.

Drajewicz, Dariusz. 2020b. Komentarz do art. 452. W: D. Drajewicz (red.). *Kodeks postępowania karnego*. T. II: *Komentarz. Art. 425–682*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 24.02.2021.

Gaberle, Andrzej. 2010. *Dowody w sądowym procesie karnym. Teoria i praktyka*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.

Gruszecka, Dagmara. 2020. Komentarz do art. 170. W: J. Skorupka (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 373–383. Warszawa: C.H. Beck.

Grzegorzcyk, Tomasz; Tylman, Janusz. 2014. *Polskie postępowanie karne*. Warszawa: LexisNexis.

Hofmański, Piotr; Zabłocki, Stanisław. 2011. Dowodzenie w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym – kwestie modelowe. W: T. Grzegorzcyk (red.). *Funkcje procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Jasiński, Wojciech. 2020. Komentarz do art. 338. W: J. Skorupka (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 23.02.2021.
- Marszał, Kazimierz; Zagrodnik, Jarosław. 2019. W: J. Zagrodnik (red.). *Proces karny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Muras, Zdzisław Z. 2004. *Postępowanie odwoławcze w procesie karnym. Artykuły 425–467 KPK. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sakowicz, Andrzej. 2020. Komentarz do art. 452. W: A. Sakowicz (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 23.02.2021.
- Skorupka, Stanisław; Auderska, Halina; Łempicka, Zofia (red.). 1993. *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa: PWN.
- Steinborn, Sławomir. 2015. Postępowanie dowodowe w instancji apelacyjnej w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego. *Prokuratura i Prawo* (1–2): 149–165.
- Świecki, Dariusz. 2018. *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Świecki, Dariusz. 2020a. Komentarz do art. 427. W: J. Skorupka (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 1219–1221. Warszawa: C.H. Beck.
- Świecki, Dariusz. 2020b. Komentarz do art. 427. W: J. Skorupka (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 23.02.2021.
- Świecki, Dariusz. 2020c. Komentarz do art. 452. W: J. Skorupka (red.). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 1272–1274. Warszawa: C.H. Beck.
- Świecki, Dariusz. 2020d. *Postępowanie odwoławcze w sprawach karnych. Komentarz. Orzecznictwo*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Waltoś, Stanisław; Hofmański, Piotr. 2020. *Proces karny. Zarys systemu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wytrykowski, Konrad. 2020. Komentarz do art. 338. W: D. Drajewicz (red.). *Kodeks postępowania karnego. T. II: Komentarz. Art. 425–682*. Warszawa: C.H. Beck. Wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 24.02.2021.
- Zabłocki, Stanisław. 1999. *Postępowanie odwoławcze, kasacyjne i wznowieniowe w procesie karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Zabłocki, Stanisław. 2003. *Postępowanie odwoławcze w kodeksie postępowania karnego po nowelizacji. Komentarz praktyczny*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

### **Źródła internetowe**

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Dostęp: 06.03.2021. URL: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A617BC771FDAE095C12583AC004875E9/%24File/3251.pdf>.





## **Glosy / Glosses**



Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

COMMENTARY  
received 2021-03-01  
accepted 2021-03-12



## Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2018 r., II OSK 878/16

### Gloss to the Supreme Administrative Court Judgment of 24 January 2018 (II OSK 878/16)

SŁAWOMIR ZWOLAK

Wyższa Szkoła Administracji w Stalowej Woli  
ORCID: 0000-0002-4075-4400, [zwolak@poczta.fm](mailto:zwolak@poczta.fm)

**Citation:** Zwolak, Sławomir. 2021. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2008 r., II OSK 878/16. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 115–124. DOI: 10.25167/osap.3511.

**Abstract:** The judgment concerns the staging of investments with regard to the issuance of a building permit by the competent authority. The court decided that for the first stage of the investment, the public administration body, when deciding about the building permit, should comprehensively assess the development project, so that during the next stages of the investment, such a project should no longer be the subject of analyses or settlements.

**Keywords:** staging of investments, building permit, plot or area development project

**Abstrakt:** Wyrok dotyczy etapowania inwestycji w przedmiocie wydawania przez właściwy organ pozwolenia na budowę. Sąd uznał, że dla pierwszego etapu inwestycji organ administracji publicznej przy rozstrzygnięciu kwestii pozwolenia na budowę powinien w sposób kompleksowy ocenić projekt zagospodarowania, aby podczas kolejnych etapów inwestycji projekt taki nie był już przedmiotem analizy i rozstrzygnięcia.

**Słowa kluczowe:** etapowanie inwestycji, pozwolenie na budowę, projekt zagospodarowania działki lub terenu

## 1. Wprowadzenie

Glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) dotyczy istotnej kwestii w procesie inwestycyjno-budowlanym, jaką jest dopuszczalny

zakres etapowania inwestycji. Rozstrzygnięcie sądu wskazuje, że w przypadku etapowania inwestycji inwestor obowiązany jest do pierwszego wniosku obejmującego pierwszy etap inwestycji dołączyć projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. W ten sposób organ administracji publicznej może prawidłowo ocenić całe zamierzenia budowlane z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o warunkach zabudowy. Jednocześnie NSA wypowiedział się, że w świetle art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: pr.bud.) niedopuszczalne jest takie etapowanie, które obejmowałoby poszczególne fragmenty terenu objętego inwestycją.

## 2. Stan faktyczny sprawy

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. Inwestor, planując budowę dwóch domów jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, zdecydował się na etapowanie inwestycji. Pierwszy etap miał polegać na budowie jednego segmentu wraz z instalacjami i utwardzeniem części terenu, natomiast w drugim etapie inwestor zaplanował budowę drugiego segmentu wraz z instalacjami i utwardzeniem pozostałej części terenu. Inwestor uzyskał pozwolenia na budowę dla obydwu etapów inwestycji. Strona sąsiadująca obydwie decyzje o pozwoleniu na budowę zaskarżyła odwołaniami. Organ II instancji utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. Następnie na decyzje organu II instancji zostały wniesione skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Krakowie na pierwszy i drugi etap inwestycji. W przedmiocie pierwszego etapu inwestycji WSA w Krakowie uchylił decyzję organu odwoławczego dotyczącą etapu I inwestycji (sygn. akt II SA/Kr 1186/15). W ramach postępowania odnoszącego się do pierwszego etapu WSA zwrócił uwagę na konieczność całościowego zbadania kwestii dotyczących zagospodarowania terenu dla obu segmentów. W szczególności WSA zauważył, że w przypadku zamiaru etapowania inwestycji inwestor ma obowiązek, przed przystąpieniem do pierwszego etapu, przedłożenia projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego. Również ten sam WSA w analogicznym stanie faktycznym i prawnym sprawy oddalił skargę na decyzję organu odwoławczego dotyczącą drugiego etapu inwestycji (sygn. akt II SA/Kr 1185/15). WSA w uzasadnieniu do wyroku uznał, że orzekające w sprawie organy prawidłowo stwierdziły, iż zatwierdzony projekt budowlany spełnia wymogi prawa, a jego zatwierdzenie i wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zostały poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem. Wskazał także, że wszelkie wątpliwości dotyczące projektu zostały wystarczająco wyjaśnione przez inwestora, co uczyniło zadość postanowieniu organu I instancji. Od powyższego wyroku WSA strona skarżąca wniosła skargę kasacyjną. NSA uznał skargę za zasadną i uchylił decyzje organów II instancji (sygn. akt II OSK 878/16). NSA podkreślił, że w przypadku

etapowania inwestycji organ administracji publicznej może prawidłowo ocenić zgodność całego zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o warunkach zabudowy tylko wówczas, gdy inwestor dołączy do pierwszego wniosku projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Z projektu zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego wynikają zasady rozmieszczenia wszystkich obiektów w terenie, a więc także obiektów realizowanych na następnych etapach inwestycji. W sprawach dotyczących poszczególnych etapów zamierzenia inwestycyjnego projekt zagospodarowania dla całego zamierzenia budowlanego nie może podlegać wielokrotnemu zatwierdzeniu decyzją administracyjną. Nie można byłoby bowiem akceptować sytuacji, że dana kwestia w części obejmującej projekt zagospodarowania terenu podlegałaby kilkakrotnemu rozstrzygnięciu administracyjnemu. NSA uznał, że decyzja dotycząca pozwolenia na budowę każdego kolejnego etapu inwestycji powinna obejmować wnioskiem jedynie projekt architektoniczno-budowlany obiektu (zespołu obiektów). Integralną częścią takiego pozwolenia budowlanego będzie wówczas ostateczna decyzja dotycząca pozwolenia na budowę pierwszego etapu w części zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego. Natomiast przy drugim etapie inwestycji (drugi segment) projekt zagospodarowania terenu w ogóle nie powinien być przedmiotem analizy i rozstrzygania organów administracyjnych. Albowiem już na pierwszym etapie rozstrzygania o pozwoleniu na budowę dla większego i etapowanego zamierzenia należało w sposób kompleksowy ocenić projekt zagospodarowania terenu.

### **3. Komentarz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Na potrzeby analizy przedmiotowego wyroku NSA na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 33 ust. 1 pr.bud. decyzja o pozwoleniu na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, na wniosek inwestora, pozwolenie na budowę może dotyczyć wybranych obiektów (lub ich zespołu) mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Natomiast z przepisu art. 34 ust. 3 pr.bud. wynika, że projekt budowlany składa się z dwóch zasadniczych części, tj. projektu zagospodarowania działki lub terenu i projektu architektoniczno-budowlanego. Projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta, obejmuje: 1) określenie granic działki lub terenu; 2) usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych; 3) sposób odprowadzania lub

oczyszczania ścieków; 4) układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich; 5) informację o obszarze oddziaływania obiektu. Przepis art. 33 ust. 1 pr.bud. wskazuje, że regułą przy wydawaniu pozwolenia na budowę musi być to, iż obejmuje ono całe zamierzenie. Etapowanie zamierzenia jest dopuszczalne jedynie w przypadku obiektów lub zespołu obiektów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Zrealizowana część przedsięwzięcia ma bowiem stanowić funkcjonalną całość, która może być eksploatowana zgodnie z prawem (sygn. akt II SA/GI 1323/19). W sytuacji, gdy dla jednego zamierzenia inwestycyjnego wydana została jedna decyzja i decyzji tej nie sposób „podzielić” na odrębne zamierzenia budowlane, to organy powinny w sposób ścisły stosować i interpretować art. 33 ust. 1 pr.bud. (sygn. akt II OSK 2804/19). Zatem celem regulacji art. 33 ust. 1 pr.bud. jest uniemożliwienie organowi administracji publicznej zatwierdzenia projektu budowlanego i wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego, które po jego zrealizowaniu nie mogłoby stanowić samodzielnej całości nadającej się do użytkowania, jak również nieracjonalne dzielenie jednej inwestycji na etapy czy też udzielanie pozwolenia na następny etap realizacji jednego obiektu (sygn. akt II OSK 694/16). Natomiast wydanie pozwolenia na budowę – na podstawie wniosku obejmującego jedynie część obiektu, niemogącą prawidłowo funkcjonować samodzielnie – zamierzenia budowlanego stanowi naruszenie prawa materialnego. Rozdzielanie poszczególnych etapów procesu budowlanego i eliminowanie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę poszczególnych jego części stanowi obejście prawa (sygn. akt VII SA/Wa 2340/19).

Analizując komentowane orzeczenie NSA, należy podkreślić, że przepisy prawa budowlanego pozwalają na tzw. etapowanie budowy, w tym m.in. uzyskanie pozwolenia na budowę niektórych obiektów z całego zamierzenia, pod warunkiem że mogą one samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem (Opracowanie grupa FB PIIB). W przypadku realizowania inwestycji etapami dla każdego z tych etapów wydawana jest oddzielna decyzja o pozwoleniu na budowę, w rezultacie czego jest tyle spraw, ile wniosków złoży inwestor. Dopuszczalne jest zatem uzyskanie kilku pozwoleń na budowę obejmujących poszczególne jej etapy (sygn. akt II SA/Sz 1397/17). W świetle przywołanych regulacji prawa budowlanego należy zauważyć, że wymóg przedłożenia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego jest podyktowany koniecznością właściwego zsynchronizowania z istniejącą zabudową zarówno całego projektowanego zamierzenia, jak i jego poszczególnych obiektów oraz ma zapobiegać chaosowi przestrzennemu (Siegień 2003: 235). Właściwy organ, udzielając pozwolenia na budowę wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przezna-

zeniem, zatwierdza w nim projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Tak zatwierdzony projekt stanowi podstawę do ubiegania się o pozwolenia na budowę pozostałych obiektów lub zespołów obiektów składających się na całość zamierzenia inwestycyjnego bez konieczności ponownego opracowywania i zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu (Serafin 2006: 306–307).

Przepisy prawa budowlanego nie dają podstawy do twierdzenia, że spełnienie przez inwestora wymogu przedłożenia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego przy składaniu wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla konkretnego etapu inwestycji jest równoznaczne z tym, że projekt taki zostaje zatwierdzony przez organ wydający to pozwolenie. Przyjęcie takiej koncepcji oznaczałoby tylko tyle, że właściwy organ, udzielając pozwolenia na budowę dla konkretnego etapu inwestycji i zatwierdzając projekt budowlany, jednocześnie zatwierdzałby przedstawiony przez inwestora projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Takie rozumowanie prowadziło do sytuacji, że w każdej decyzji dotyczącej poszczególnego etapu projekt zagospodarowania terenu podlegałby kolejnemu zatwierdzeniu. Oznaczałoby to, że zatwierdzeń, a więc rozstrzygnięć administracyjnych w danym zakresie, byłoby tyle, na ile etapów inwestycja została podzielona. W świetle wyroku NSA należy wyrazić pogląd, że wielokrotne zatwierdzanie projektu zagospodarowania dla całego zamierzenia budowlanego byłoby w oczywisty sposób nieracjonalne i sprzeczne z zasadą *res iudicata* wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Albowiem raz ostatecznie zatwierdzony projekt zagospodarowania nie może podlegać kolejnemu zatwierdzeniu (Plucińska-Filipowicz, Kosicki 2015: 85–86). Ewentualna odmowa wydania pozwolenia na budowę dla konkretnej części inwestycji, z powodu nieprzedstawienia po raz kolejny projektu zagospodarowania działki lub terenu, stanowiłaby naruszenie nie tylko zasad postępowania administracyjnego, ale również jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych, a mianowicie wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, a uszczegółowionej właśnie w art. 6 i art. 7 k.p.a. (Szwajdler, Bąkowski 2004: 380). Warto także zauważyć, że kilkakrotne zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego przez organ administracyjny może stanowić bezprawną ingerencję w konstytucyjną ochronę prawa własności.

Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą przez działania o charakterze prawodawczym poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określając granice prawa własności oraz faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby (sygn. akt P 2/98). Wyrażona w Konstytucji RP zasada ochrony własności stanowi istotny element

demokratycznego państwa prawnego (sygn. akt K 23/98), a jego relacja z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności, stanowiąc o granicach tego prawa, a mianowicie że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zasadę tę podkreślił Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że prawo własności nie może być traktowane jako absolutne i może podlegać ograniczeniom, przy czym ograniczenia te muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu i nie mogą naruszać jego istoty (sygn. akt P 11/98). Zakres ograniczeń prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona może usprawiedliwiać pewne ingerencje w prawo własności (sygn. akt P 2/98). Nakaz proporcjonalności wymaga, aby cel postawiony przez ustawodawcę lub działającą z upoważnienia ustawowego administrację znajdował się w odpowiedniej proporcji do ciężaru i dotkliwości podejmowanych środków. Zakłada ona niezbędność oceny, czy ingerencja odpowiadająca nakazowi przydatności i konieczności byłaby odpowiednia w stosunku do uszczerbków wolności, jakie ze sobą pociągnie. Zasada proporcjonalności nakazuje tu zatem zachowanie proporcji między dolegliwością zamierzonej ingerencji a wartością wyznaczonego celu. Jednakże zasada nie zawiera kryterium decydującego o istnieniu lub nieistnieniu właściwej proporcji między celem danego aktu władzy państwowej a skalą dotkliwości zastosowanych środków dla praw i wolności jednostki. Zasada nakazuje jedynie, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone (Kijowski 1990: 62–63). Dla kształtowania granic ingerencji w prawa i wolności obywatelskie kluczowe znaczenie ma treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Podjmując się realizacji inwestycji, należy pamiętać, że prawo do zabudowy jest pośrednio zakotwiczone w art. 64 Konstytucji RP, gwarantującym prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (Kostka 2005: 23). W takim przypadku naruszenie własności jako najważniejszego prawa objętego ochroną na podstawie art. 64 Konstytucji RP może nastąpić w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności i uniemożliwiały spełnianie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w polskim porządku prawnym. Dodatkowo kwestia kilkukrotnego zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego może w sposób rażący naruszać zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Jak wiadomo, zasada legalizmu stanowi, by wszystkie organy państwa działały tylko i wyłącznie na podstawie



przepisów prawa. Organy, podejmując jakiegokolwiek akty władzy państwowej, powinny wykazać się wyraźną, a nie domniemaną podstawą prawną działania (Witkowski [red.] 2006: 78).

Ponadto zatwierdzanie projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego dla poszczególnych etapów inwestycji naruszałoby zasadę wolności budowlanej zawartą w art. 4 pr.bud., ponieważ uzależnia uzyskanie pozwolenia na budowę od spełnienia przez inwestora obowiązków, które nie zostały przewidziane przez przepisy prawa budowlanego (sygn. akt II OSK 520/05). Odnosząc zasadę wolności budowlanej do aktów władczej ingerencji organów administracji w procesie budowlanym, należy uznać, że musi być ona przewidziana przez ustawy, a zwłaszcza przez prawo budowlane. W razie braku wyraźnych postanowień ustawowych ingerencja władcza organów administracji jest niedopuszczalna. Przepisy prawa budowlanego powinny w sposób wyczerpujący określać zakres i formy ingerencji władz administracji w procesy budowlane (Niewiadomski [red.] 2009: 91). Należy zauważyć, że zasada wolności budowlanej stanowi niejako rozwinięcie na gruncie prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności (sygn. akt II OSK 354/06, sygn. akt II OSK 1876/06).

Przez pojęcie wolności budowlanej należy rozumieć obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką (Zamyślewska-Gorzach 2005: 57). Wolność budowlana nie ma charakteru bezwzględnego, co oznacza, że jej ochrona polega na przestrzeganiu naruszania granic, które zostały jej wyznaczone przez normy prawne (Kisilowska, Sypniewski 2012: 64). Treść wolności budowlanej może być ujmowana z perspektywy różnego rodzaju szczegółowych swobód związanych z działalnością człowieka, na którą przede wszystkim składa się swoboda podejmowania działalności budowlanej. Z zasady tej wynikają także określone obowiązki organów administracyjnych, które ukierunkowane są na rozstrzygnięcie wątpliwości w oparciu o domniemanie prawne swobody budowlanej oraz zakazują rozszerzania interpretacji wyjątków od zasady wolności budowlanej. Wśród obowiązków organów powinno znajdować się tworzenie materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności budowlanej. Należy także stwierdzić, że zasada wolności budowlanej spełnia rolę wskazówki interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego regulujących proces inwestycyjno-budowlany (Leoński, Szewczyk 1997: 37–38, sygn. akt Kp 7/09). Podstawową regułą wykładni jest formuła *in dubio pro libertata* (Morawski 2010: 184–187). Wykładnia ta zakłada, że w razie wątpliwości co do treści normy prawnej przeważać będzie taka dyspozycja, która mniej ingeruje w wolności i uprawnienia podmiotu, względem którego przepisy są stosowane. Dlatego zasada wolności budowlanej odgrywa szczególną rolę na etapie stosowania prawa. Właściwy organ administracji publicznej, wydając decyzję w konkretnym

przypadku, powinien tak odczytać treść normy prawnej, aby nie zwiększyć ograniczeń nałożonych na inwestora, a w razie wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść inwestora (sygn. akt II OSK 1467/07). W konsekwencji podmiot prawa zabudowy może domagać się od państwa i jego organów nieograniczania jego wolności z innych względów niż dla realizacji szeroko pojmowanego interesu publicznego, a granicą ewentualnego ograniczenia będzie nienaruszalna istota wolnościowego prawa zabudowy. Dlatego roszczenie o nieingerencje państwa w sferę wolności może być kierowane zarówno do podmiotów stosujących prawo i jest to roszczenie o niepodejmowanie decyzji w zakresie stosowania prawa, które przekraczałyby w regulacji praw wolnościowych granicę interesu publicznego lub celu publicznego, a zwłaszcza uderzających w istotę prawa zabudowy (Jakimowicz 2013: 66). Generalną granicę, do której uprawniony podmiot może swobodnie korzystać z przysługującej mu wolności, wyznacza zatem z jednej strony istota prawa własności, a z drugiej strony – kategoria interesu publicznego (ujęta w bardziej rygorystyczne ramy celu publicznego), która precyzowana jest w Konstytucji RP jako wymóg dbałości o bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i prawa innych osób (Jakimowicz 2005: 56).

W świetle głosowanego wyroku NSA wypada stwierdzić, że decyzja dotycząca pozwolenia na budowę każdego kolejnego etapu inwestycji winna obejmować jedynie projekt architektoniczno-budowlany obiektu (zespołu obiektów) objętego wnioskiem (sygn. akt II SA/Kr 663/18). W związku z tym z projektu zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego wynikają zasady rozmieszczenia wszystkich obiektów w terenie, a więc również obiektów realizowanych na następnych etapach inwestycji (sygn. akt IV SA/Po 28/18). Mając na uwadze, że proces inwestycyjny powinien przebiegać sprawnie, całkowicie nieracjonalne byłoby za każdym razem narzucanie inwestorowi obowiązku zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego, dlatego w pełni podzielane jest stanowisko, że w przypadku etapowania inwestycji inwestor jest obowiązany do pierwszego wniosku obejmującego pierwszy etap dołączyć projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Tylko wówczas bowiem organ może prawidłowo ocenić zgodność całego zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o warunkach zabudowy (sygn. akt II SA/Go 934/18).

#### **4. Podsumowanie**

Wykładnia przepisów prawa budowlanego prowadzi do wniosku, że komentowany wyrok NSA należy uznać za słuszny. Zamierzenie budowlane całości inwestycji powinno być sprecyzowane już na etapie poprzedzającym ubieganie się o pozwolenie na budowę pierwszego z etapów inwestycji. Wypada podzielić

pogląd, że przedłożenie przez inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko dla konkretnego etapu inwestycji, umożliwi organom administracji publicznej pełną weryfikację spełniania kryteriów prawnych przez teren, dla którego ma zostać wydana decyzja w przedmiocie pozwolenia na budowę.

### Wykaz skrótów

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego  
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny  
pr.bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane  
TK – Trybunał Konstytucyjny  
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

### Bibliografia

#### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.  
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., tekst jednolity.  
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm., tekst jednolity.

#### Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98. OTK 1999, nr 1, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98. OTK 1999, nr 2, poz. 25.  
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98. OTK 2000, nr 1, poz. 3.  
Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07. OTK-A 2008, nr 5, poz. 88.  
Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2009 r., Kp 7/09. OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.  
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2006 r., II OSK 520/05. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 194372.  
Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 354/06. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 505624.  
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2008 r., II OSK 1876/06. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 508458.  
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 516058.  
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2017 r., II OSK 694/16. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 2409498.  
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., II OSK 878/16. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 2448979.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1186/15. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 1971505.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2018 r., IV SA/Po 28/18. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2528595.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2018 r., II SA/Kr 663/18. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2555529.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Go 934/18. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2700700.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2020 r., VII SA/Wa 2340/19. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2956961.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/GL 1323/19. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 3028723.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Sz 1397/17. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 3040720.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2020 r., VII SA/Wa 2804/19. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 3052525.

## Opracowania

- Jakimowicz, Wojciech. 2005. Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy. *Samorząd Terytorialny* (6): 47–62.
- Jakimowicz, Wojciech. 2013. Przestrzeń prawna wolności zabudowy. W: J. Zimmermann (red.). *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, 46–75. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kijowski, Dariusz. 1990. Zasada adekwatności w prawie administracyjnym. *Państwo i Prawo* (4): 61–69.
- Kisilowska, Helena; Sypniewski, Dominik. 2012. *Prawo budowlane*. Warszawa: LexisNexis.
- Kostka, Zdzisław. 2005. *Prawo budowlane. Komentarz*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr sp. z o.o.
- Leoński, Zbigniew; Szweczyk, Marek. 1997. *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Morawski, Lech. 2010. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Niewiadomski, Zygmunt (red.). 2009. *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Plucińska-Filipowicz, Alicja; Kosicki, Artur. 2015. Etapowanie inwestycji budowlanych. W: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.). *Proces inwestycji budowlanych*, 83–90. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Serafin, Sławomir. 2006. *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Siegień, Jerzy. 2003. *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szwajdler, Wojciech; Bąkowski, Tomasz. 2004. *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Witkowski, Wojciech (red.). 2006. *Prawo konstytucyjne*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Zamyślewska-Gorzach, Krystyna. 2005. Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia. *Samorząd Terytorialny* (10): 55–64.

## Źródła internetowe

- Opracowanie grupa FB PIIB – etapowanie budowy – decyzje, regulacje. Dostęp 14.01.2020. <https://inzynierbudownictwa.pl/etapowanie-budowy-decyzje-regulacje/>.

## **Recenzje / Reviews**



Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

REVIEW  
received 2021-03-01  
accepted 2021-03-12



**Tomasz Kuczur, *Przestępstwo szpiegostwa w Polsce w XX i XXI wieku. Polityka kryminalna, zakres kryminalizacji, uwarunkowania systemowe*, Bydgoszcz 2020, ss. 704**

**Tomasz Kuczur, *The crime of espionage in Poland in the 20<sup>th</sup> and the 21<sup>st</sup> centuries. Criminal policy, scope of criminalization, systemic conditions* Bydgoszcz 2020, 704 pages**

STANISŁAW HOC

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4248-3664, [shoc@op.pl](mailto:shoc@op.pl)

**Citation:** Hoc, Stanisław. 2021. Tomasz Kuczur, *Przestępstwo szpiegostwa w Polsce w XX i XXI wieku. Polityka kryminalna, zakres kryminalizacji, uwarunkowania systemowe*, Bydgoszcz 2020, 704 ss. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 127–138. DOI://10.25167/osap3512.

Autor – politolog (dr hab.) i prawnik (dr 2011 i mgr 2014 – UWM), prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, członek ciał doradczych ministra nauki i edukacji, członek rad nadzorczych, Samorządowego Kolegium Odwoławczego, autor wielu prac, m.in. dotyczących przestępstw przeciwko państwu (*Contra auctoritatem. Kodeksowa i pozakodeksowa kryminalizacja czynów antypaństwowych*, Toruń 2012; *Przestępstwa polityczne w uwarunkowaniach systemowych Polski XX wieku*, Bydgoszcz 2012) – opracował monografię zasługującą na zainteresowanie nie tylko czytelników zajmujących się profesjonalnie nauką. Temat jest niewątpliwie, mimo pozornej tajemniczości, godny naukowej egzegezy.

Monografia składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia i bibliografii. Obszerne rozważania zawarte we wstępie (s. 7–39) wprowadzają Czytelnika w wywody merytoryczne. Autor zwraca uwagę na

wielowymiarowość normatywną i polityczną przestępstwa szpiegostwa (s. 10). Jego zdaniem literatura przedmiotu jest stosunkowo skromna, co ma wynikać z niejednorodności tego zjawiska, czyli połączenia szpiegostwa z dwoma światami naukowymi – ze światem prawnym i światem nauk o polityce i administracji – oraz z określonej tajności działań operacyjnych służb specjalnych, a nawet samych procesów związanych z tym przestępstwem (s. 11). Podkreśla przy tym, że wielu badaczy skupiało się w swoich rozważaniach na opisie znamion poszczególnych form szpiegostwa, a nie na powiązaniach tego czynu z określonymi uwarunkowaniami politycznymi. Dlatego też Autor pragnie znacznie poszerzyć dotychczasowe badania, których wyniki prezentuje w monografii (s. 11) – to cenne założenie.

Jego zdaniem związki prawa karnego ze sferą polityki w analizowanej przez niego materii są niemal oczywiste (s. 18). Monografia ma być więc połączeniem wiedzy prawnokarnej oraz wiedzy z zakresu nauk politycznych, przeważa w niej wiedza politologiczna uzupełniona badaniami prawnymi (s. 20).

Głównym celem poznawczym przyjętym przez Autora było dokonanie charakterystyki istoty przestępstwa szpiegostwa w Polsce w XX i XXI w. oraz przeprowadzenie analizy (z pominięciem okresu wojennego) ewolucji określania jureidycznego (przez ustawodawcę) tego czynu w szerokim kontekście politycznym, prawnym i historycznym (s. 23). Należy zauważyć, że wywód Autora dotyczący przewerbowania agenta obcego wywiadu (s. 24) co do zasady może budzić uwagi w odniesieniu do sytuacji polskiej. Ze względu na zasadę legalizmu nie można było takich działań w Polsce przeprowadzać. Dopiero ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wprowadzony został art. 22b. Rozwiązanie uregulowane w art. 22b zakłada, że jeżeli informacje lub materiały uzyskane przez ABW podczas realizacji zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW, wskazują na popełnienie przestępstwa szpiegostwa albo uprawdopodobniają działalność zmierzającą do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, Szef ABW może, w przypadku gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa, odstąpić od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia tego przestępstwa oraz osobie, która według uzyskanych przez ABW informacji lub materiałów może być jego sprawcą. Rozwiązanie to jest nowym wyjątkiem od przewidzianej w art. 10 § 1 k.p.k. zasady legalizmu procesowego. Podobna kompetencja przysługuje Szefowi Służby Kontrwywiadu Wojskowego<sup>1</sup>. Czy z tego uprawnienia służby korzystają, to już inne zagadnienie.

---

<sup>1</sup> Por. szerzej: S. Hoc, *O tak zwanym szpiegu i terroryście koronnym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, t. XLIII, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3762, Wrocław 2017; P. Herbowski, *Pozyskanie tajnego współpracownika przez służby kontrwywiadowcze na podstawie materiałów obciążających – rozważania o sensie instytucji*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, t. LI, Acta Universitatis Wratislaviensis



Autor podkreśla (s. 30), że główne zagadnienie badawcze pracy zawiera się w pytaniu: w jaki sposób kształt systemu politycznego, w zależności od jego ewoluowania na przestrzeni XX wieku w Polsce, wpływał na interpretowanie przez ośrodki władcze oraz wymiar sprawiedliwości przestępstwa szpiegostwa? W konsekwencji zasadnicza hipoteza badawcza związana z analizowanym problemem została skonstruowana w następujący sposób: zmiany w systemie politycznym i jego stabilność lub jej brak w zasadniczym stopniu determinują interpretację normatywną i polityczną przestępstwa szpiegostwa oraz czynów z nim związanych, bez względu jednak na funkcjonujący w danym okresie kształt rozwiązań normatywnych.

Autor następnie przedstawia hipotezy badawcze (s. 34), które są interesujące i pogłębione, świadczą o dobrym przygotowaniu do podjęcia niewątpliwie trudnego zadania.

W rozdziale 1 Autor zajmuje się przestępstwem szpiegostwa – wprowadzeniem do problematyki (s. 41–109), odnosząc się do: istoty przestępstwa szpiegostwa, ujęcia historycznego, szpiegostwa jako kategorii politologicznej i prawnokarnej. Autor recenzji, niejako przy okazji, wyraża dużą satysfakcję z częstego przywoływania przez Tomasza Kuczura jego wielu prac naukowych dotyczących szpiegostwa, aczkolwiek niektóre nie zostały dostrzeżone<sup>2</sup>.

Zdaniem Autora, które wynika z jego rozważań wprowadzających, szpiegostwo zagraża niepodległości, suwerenności i (zawężając) bezpieczeństwu państwa (s. 59). Jednocześnie stoi on na stanowisku, że przestępstwo szpiegostwa – zarówno w przeszłości, jak i współcześnie – stanowi niezwykle delikatny i skomplikowany problem i wyzwanie dla ustawodawcy w związku z dookreśleniem prawnokarnym tego czynu zabronionego (s. 60). Ujęcie historyczne szpiegostwa jest interesujące, zostało oparte na dobrej znajomości literatury. Na jej podstawie Autor dochodzi do wniosku, że we współczesnych rozwiązaniach prawnokarnych dotyczących szpiegostwa, wynikających z ustawodawstwa polskiego i obcego,

---

No 3921, Wrocław 2019; D. Pożaroszczyk, *Artykuł 22b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu jako nowy wyjątek od zasady legalizmu procesowego – analiza wybranych problemów*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 6; M. Białuński, *Odstąpienie od obowiązku zawiadomienia prokuratora o przestępstwie – analiza nowego uprawnienia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, „Palestra” 2018, nr 3.

<sup>2</sup> Por. np.: S. Hoc, *Artykuł 130 k.k. – czy istnieje potrzeba nowelizacji?*, [w:] S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Granice kryminalizacji i penalizacji*, Olsztyn 2013; *idem*, *Ściganie i karanie sprawców szpiegostwa*, [w:] J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga Jubileuszowa prof. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, Szczytno 2015; *idem*, *Przestępstwo szpiegostwa w opracowaniach Stanisława Pikulskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40; *idem*, *Orzecznictwo sądowe jako źródło prawa (niektóre aspekty)*, [w:] M. Chmaj, H. Olszewski (red.), *Orzecznictwo sądowe jako źródło prawa. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Opole 2019; *idem*, *Raz jeszcze o penalizacji szpiegostwa w Kodeksie karnym*, [w:] A. Liszewska, J. Kulesza (red.), *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, Łódź 2020.

przestępstwo to z jednej strony (np. w wersji amerykańskiej) zostało określone w sposób kazuistyczny, jednak z drugiej strony w wersji europejskiej ma charakter ogólnego opisu, często nawet wprost nie określonego, poszczególnych czynów jako szpiegostwa (s. 84). Powyższe – jak podkreśla – może skomplikować rozważania na gruncie art. 130 k.k.

Na uwagę zasługują wywody dotyczące szpiegostwa jako kategorii politologicznej i prawnokarnej (s. 86 i n.), przy których Autor wychodzi z analizy ustawodawstwa II RP, przede wszystkim pozakodeksowego, ale także k.k. z 1932 r.

Zdaniem Autora „współczesne rozwiązanie prawnokarne w sposób wyczerpujący określa przestępstwo szpiegostwa, uwzględniając zasadnicze stany faktyczne związane z popełnieniem tego czynu zabronionego, ma charakter względnie kazuistyczny, co również należy ocenić pozytywnie, i przede wszystkim ustawodawca nie uległ presji korelacji tego przestępstwa ze zbrodnią zdrady państwa, a tym samym nie uległ tendencji do zbytnej penalizacji tego czynu zabronionego” (s. 109).

Jest to pogląd trafny, którego nie mogą zakwestionować wypowiedzi niektórych przedstawicieli ABW, prokuratury czy posłów z Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, którzy wobec trudności dowodowych w sprawach o szpiegostwo widzą potrzebę zmiany art. 130 k.k., nie przedstawiając w tym zakresie konkretnych propozycji<sup>3</sup>.

W rozdziale 2 Autor zajmuje się szpiegostwem w zmiennych uwarunkowaniach systemowych (s. 111–216), odnosząc się szczegółowo do: roli prawa karnego w zakresie czynów antypaństwowych, interpretacji przestępstwa szpiegostwa w związku z innymi czynami skierowanymi przeciwko państwu, przestępstwa szpiegostwa w demokratycznym systemie politycznym, przestępstwa szpiegostwa (na tle innych czynów skierowanych przeciwko państwu) w systemie totalitarnym i autorytarnym. Są to rozważania pogłębione, oparte na dobrej znajomości literatury przedmiotu, nie tylko prawnokarnej, ale także ustawodawstwa. Autor kompetentnie analizuje również literaturę politologiczną. Dostrzega problem związany z relacją między kształtem systemu politycznego a kształtem obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie szpiegostwa (s. 136). Prezentuje przy tym pogląd, że częściej mamy do czynienia z polityzacją prawa czy wymiaru sprawiedliwości jako takiego aniżeli judycyzacją sfery politycznej przez rozwiązania normatywne i instytucje o charakterze prawnym (s. 137). Zastanawia się nad wprowadzeniem do proponowanych przez niego rozwiązań pojęcia politycznego prawa karnego – to ciekawe propozycje (s. 138).

Wiele uwagi Autor poświęca problemom związanym ze zmianą systemu politycznego i ustroju państwowego w kontekście przestępstw przeciwko państwu,

<sup>3</sup> Por. S. Hoc, *Raz jeszcze o penalizacji szpiegostwa...*, s. 773 i n.

odnosząc się do literatury przedmiotu, a także przedstawiając własne stanowisko (s. 142 i n.). Następnie dokonuje interpretacji przestępstwa szpiegostwa w związku z innymi czynami skierowanymi przeciwko państwu (s. 148 i n.), wychodząc od analizy rozdziału XIX k.k. z 1969 r., niekiedy jednak dokonując powtórzeń wcześniejszych wywodów (np. s. 159, 164). Autor zwraca uwagę na oceną moralną szpiegostwa (s. 163), która jest szczególnie kontrowersyjna w różnych systemach politycznych. Szeroko odnosi się do sprawy Ryszarda Kuklińskiego (s. 164 i n.). Interesujące, a przy tym trafne jest stanowisko Autora w kwestii np. rozliczania osób odpowiedzialnych za przestępstwo szpiegostwa, za działalność antypaństwową, poprzez oparcie się jedynie na wiedzy politycznej z pominięciem odpowiedniego unormowania prawnego. W takim bowiem przypadku – jeżeli tak by się stało – złamane zostają elementarne zasady prawne i dalej polityczne, na których ten system (demokratyczny) miałby zostać zbudowany (s. 168). Autor porusza także problem „przestępczości państwa” (s. 168 i n.) i jej wymiaru polskiego czy niemieckiego (przykładowo), wskazując na występowanie wielu kontrowersji w tym zakresie. Zdaniem Autora w demokratycznym systemie politycznym przestępstwo szpiegostwa interpretowane jest w sposób zasadniczo odmienny aniżeli w systemie totalitarnym i autorytarnym, jeżeli odniesiemy się do kształtu polityki kryminalnej względem tego czynu zabronionego, metod działania wykorzystywanych przez organy wymiaru sprawiedliwości oraz przez służby policyjne i wywiadowcze (s. 175). Ta teza wyjściowa została następnie rozbudowana o analizę ustawodawstwa oraz poglądów doktryny, co zasługuje na uwagę. Wiele rozważań Autor poświęca art. 130 k.k. z 1997 r. (s. 181 i n.), a jego wywody są właściwe i świadczą o zrozumieniu istoty tej regulacji prawnej. Przyjmuje, że zakres szpiegowskiej działalności i jej różnorodność w Polsce są bardzo szerokie (s. 193).

Następnie Autor analizuje przestępstwo szpiegostwa (na tle innych czynów skierowanych przeciwko państwu) w systemie totalitarnym i autorytarnym (s. 195 i n.), szeroko odnosząc się do poglądów Andrzeja Zolla, które akceptuje. Swoją uwagę Autor skupia przede wszystkim na analizie ustawodawstwa różnych okresów, przede wszystkim II RP, PRL i poglądów doktryny. Należy podkreślić, że Autor pozytywnie ocenia rezygnację z przestępstwa zdrady ojczyzny w kodeksie karnym (s. 212), mimo iż jednostkowe poglądy w zakresie przywrócenia tego przestępstwa są ostatnio formułowane. Wyraża przy tym pogląd, że przestępstwo szpiegostwa w okresie niedemokratycznym w Polsce było traktowane jako znakomity „wytwór” prawa karnego materialnego, który stanowił narzędzie wykorzystywane, w zależności od sytuacji politycznej kształtującej się w kraju, do osiągnięcia określonych celów politycznych (s. 216).

W rozdziale 3 Autor zajmuje się przestępstwem szpiegostwa w okresie II RP (s. 217–333), odnosząc się do: uwarunkowań prawno-politycznych kodeksowej i pozakodeksowej kryminalizacji szpiegostwa, działań instytucjonalnych w zakre-

się szpiegostwa, czynów szpiegostwa i związanych ze szpiegostwem – studium przypadku. Autor szeroko wykorzystuje analizę ustawodawstwa i literaturę przedmiotu, aczkolwiek nie dostrzega niektórych pozycji<sup>4</sup>.

Wywody prawnokarne Autor wzbogaca o rozważania politologiczne, co czyni szczególnie umiejętnie, nie unikając prezentacji własnych poglądów. Wiele miejsca poświęca niejako w tle sytuacji politycznej w II RP, analizując spory partyjne, układy parlamentarne, rozwiązania konstytucyjne, amnestie. Autor prezentuje pogląd, że zakres kryminalizacji oraz surowość penalizacji przestępstwa szpiegostwa w II RP przybrały postać umiarkowaną (s. 253) – jest to niewątpliwie konstatacja trafna i dobrze uargumentowana.

Autor następnie wnikliwie analizuje kodeksową i pozakodeksową kryminalizację szpiegostwa (s. 255 i n.), nie unikając w tym powtórzeń, ale uznał je za celowe, co wyjaśnia. Przeprowadzone przez Autora analizy są właściwe, świadczą o dobrej znajomości ustawodawstwa II RP w zakresie przestępstwa szpiegostwa. Autor nie unika także pewnych rozważań prawnoporównawczych do okresu PRL (k.k. z 1969 r.) i III RP (k.k. z 1997 r.).

Zdaniem Autora okres dwudziestolecia międzywojennego charakteryzował się dość ograniczoną penalizacją oraz kryminalizacją czynów związanych z działalnością szpiegowską oraz samego szpiegostwa (s. 286). Ustawodawca nie zdecydował się bowiem na podjęcie szczególnie restrykcyjnych unormowań karnych w tym zakresie, mimo istnienia zagrożeń zewnętrznych. Wystarczyły regulacje prawne zawarte w rozporządzeniach Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. i 1934 r. oraz uzupełniające rozwiązania zawarte w k.k. z 1932 r. Autor przedstawia także działania instytucjonalne w zakresie szpiegostwa w okresie II RP (s. 288), które nie nasuwają uwag, zostały oparte na regulacjach prawnych i literaturze, ogólnie dostępnych i znanych. Do wielu trafnych konstatacji Autora odnoszących się do sukcesów polskiego wywiadu i kontrwywiadu należy dodać, że występowały również porażki, np. na kierunku sowieckim (M. Świerczek, *Największa klęska polskiego wywiadu. Sowiecka operacja dezinformacyjna „Trust” 1921–1927*, Warszawa 2020). Przedstawione studium przypadków (s. 306 i n.) jest niewątpliwie ciekawe, ale te przypadki zostały już wcześniej wykorzystane przez innych autorów, aczkolwiek uwagi czynione przez Autora zasługują na wyróżnienie.

Podzielić należy wątpliwości Autora dotyczące możliwości badań naukowych przypadków szpiegostwa w okresie II RP na podstawie akt sądowych

---

<sup>4</sup> S. Hoc, *O szpiegostwie w ustawodawstwie karnym II Rzeczypospolitej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2012, t. X/1; *idem*, *Kształtowanie się odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko państwu*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, Warszawa 2012; *idem*, *Zbrodnie stanu w kodeksie karnym z 1932 r.*, [w:] E. Kozerska, M. Maciejewski, P. Stec (red.), *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Kaczorowskiemu*, Opole 2015.

(s. 332). Kontrowersyjna jest teza Autora czy Bartosza Borkowskiego (s. 333), że w okresie II RP szpiegostwo na rzecz Wielkiej Brytanii lub Francji traktowano raczej łagodnie i nie karano za taki czyn w sposób przesadnie restrykcyjny. Z dostępnej wiedzy wynika, że nie odnotowano takich przypadków w praktyce Oddziału II Sztabu Generalnego (później: Głównego). Natomiast, o czym Autor nie wspomina, kompromitujące dla kierownictwa Oddziału II Sztabu Głównego było pozostawienie części zbiorów archiwalnych we wrześniu 1939 r., które zostały przejęte przez Niemców, a następnie przez Rosjan – skutki dla niektórych oficerów i współpracowników były tragiczne.

W rozdziale 4 Autor zajmuje się przestępstwem szpiegostwa w Polsce Ludowej (1944–1969) (s. 335–448).

Swoje wywody Autor rozpoczyna od analizy uwarunkowań politycznych i prawnych determinujących kształt rozwiązań prawnokarnych i kryminalizację szpiegostwa w latach 1944–1956 (s. 337 i n.). Szeroko wykorzystuje on literaturę politologiczną, konstatując, że system polityczny po 1956 r. przestał mieć charakter totalitarny, jednak nie oznacza, że stał się autorytarny; był to – jego zdaniem – system komunistyczny (s. 342). Wnikliwie analizuje wszelkiego rodzaju uwarunkowania, przede wszystkim polityczne, mające wpływ na stan ustawodawstwa karnego w zakresie przestępstw przeciwko państwu. Przyjmując różnego rodzaju uwarunkowania, w tym zawarte w doktrynie, Autor uważa, że niezwykle trudno jest sklasyfikować system polityczny w Polsce po 1944/1945 r. – do 1989 r. (s. 350). W tym okresie – jak podkreśla – konstruowano nowe rozwiązania prawnokarne, mające służyć sankcjonowaniu systemu.

Interesujące są rozważania Autora dotyczące zdrady ojczyzny (art. 122 k.k. z 1969 r.) (s. 351 i n.), w których wykorzystuje on stanowiska doktryny. W okresie Polski Ludowej szpiegostwo włączano w zbrodnię zdrady ojczyzny i utożsamiano te dwa przestępstwa, a normy prawne miały charakter „kauczukowy”, nadinterpretowano je zgodnie z nadrzędnym celem politycznym (s. 360). Autor w swoich rozważaniach poświęca uwagę kryminalizacji i penalizacji szpiegostwa w rozwiązaniach normatywnych (s. 362 i n.), akcentując, że ustawodawstwo karne miało charakter szczególny, a zakres kryminalizacji czynów przeciwko państwu był szczególnie szeroki i niedookreślony. Autor analizuje więc przepisy k.k. Wojska Polskiego, m.k.k., uważając, że zbudowano system nadmiernej kryminalizacji czynów przeciwko nowej władzy i ich hiperpenalizacji (s. 381). Następnie Autor zwięźle opisuje zmiany w polityce kryminalnej (kryminalizacji i penalizacji) czynu szpiegostwa po 1956 r. (s. 384 i n.). W pierwszej części swoich analiz odwołuje się do badań innych autorów-politologów. Zwraca także uwagę na różnego rodzaju wątki „odwilży” październikowej w sferze politycznej (s. 397), mającej wpływ również na „odwilż normatywną”. Stabilizacja normatywno-polityczna systemu lat 60. XX w. charakteryzowała się – zdaniem Autora – pewnego rodzaju stabilizacją względem czynów związanych ze szpiegostwem,

które przestało być czynem wykorzystywanym propagandowo, utożsamianym ze zbrodnią zdrady ojczyzny (s. 397).

Kolejne zagadnienie, które Autor rozwija i analizuje, to instytucjonalne formy zwalczania szpiegostwa (s. 399 i n.). Wywody zostały oparte na dostępnych publikacjach, co zrozumiałe – trudno byłoby oczekiwać od Autora nowatorskości w tym zakresie. Niektóre uwagi, np. dotyczące wywiadu cywilnego (s. 408 i n.), mają bardzo luźny związek ze szpiegostwem penalizowanym na podstawie m.k.k. czy k.k. z 1969 r. Jednostka ta realizowała zadania kontrwywiadowcze, ale skierowane na ochronę własnych funkcjonariuszy przed działaniami obcych wywiadów. Autor wspomina o Departamencie II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, głównej jednostce kontrwywiadu cywilnego, następnie opisuje wojskowe służby specjalne (wywiad i kontrwywiad wojskowy) (s. 413 i n.). Razi określenie, że w 2006 r. stosownym aktem normatywnym powołano Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego (s. 425) – była to ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r.

W końcowej części rozdziału 4 Autor opisuje czyny szpiegostwa i związane ze szpiegostwem – studium przypadków (s. 428 i n.). Są to opisy, które wcześniej zostały już zaprezentowane przez innych autorów, głównie związanych z Instytutem Pamięci Narodowej.

W rozdziale 5 Autor zajmuje się przestępstwem szpiegostwa w Polsce Ludowej (1969–1989) (s. 449–528), odnosząc się do: uwarunkowań politycznych i prawnych determinujących politykę kryminalną (kryminalizację i penalizację) względem szpiegostwa i innych czynów antypaństwowych, kryminalizacji i penalizacji czynu szpiegostwa w kodeksie karnym z 19 kwietnia 1969 r., czynów szpiegostwa i związanych ze szpiegostwem – studium przypadków. Autor swoje rozważania opiera na literaturze przedmiotu oraz analizie ustawodawstwa, czyni to właściwie, ale nie jest to wywód nowatorski, raczej odtwórczy.

Powołuje się często na badania Włodzimierza Kubali, byłego prokuratora wojskowego z Naczelnej Prokuratury Wojskowej, realizującej wiele zadań związanych ze ściganiem przestępstw przeciwko państwu; zwraca także uwagę na ustawodawstwo stanu wojennego i ustawy amnestyjne (s. 464 i n.). Trafnie – jak sądzę – Autor zwraca uwagę na liberalizację popaździernikową w zakresie polityki karnej państwa wobec przestępstw przeciwko państwu, w tym szpiegostwa (s. 469).

Autor następnie opisuje kryminalizację i penalizację czynu szpiegostwa w kodeksie karnym z 19 kwietnia 1969 r. (s. 471–506). Wywody nie nasuwają uwag, zostały oparte na analizie ustawodawstwa i literatury przedmiotu; szczególnie szeroko Autor odnosi się do poglądów Henryka Popławskiego, generalnie trafnych, do których odnosiłem się wcześniej w swoich publikacjach.

Autor próbuje wnikliwie przeanalizować przestępstwa szpiegostwa stypizowane w art. 124 k.k. z 1969 r., czyniąc wiele trafnych uwag, dzieląc również uwagi

i propozycje innych autorów. Odnosi się także do relacji między przestępstwem zdrady ojczyzny a szpiegostwem (s. 504 i n.). Autor jednocześnie wskazuje na pojemność znaczeniową przestępstwa szpiegostwa (art. 124 k.k. z 1969 r.) i na związek tego czynu z innymi przestępstwami.

Rozważania zamykające rozdział 5 dotyczą czynów szpiegostwa i związanych ze szpiegostwem – studium przypadków (s. 507 i n.). W tym zakresie Autor oparł się na przytoczeniu przypadków, które wcześniej zostały opisane przez autorów związanych z IPN – brak w tym zakresie nowatorstwa.

W rozdziale 6 Autor zajmuje się przestępstwem szpiegostwa w III Rzeczypospolitej (s. 529–650), odnosząc się do: uwarunkowań politycznych i prawnych determinujących politykę kryminalną w okresie przejściowym, kryminalizacji i penalizacji czynu szpiegostwa w kodeksie karnym z 6 czerwca 1997 r., instytucjonalnych form zwalczania szpiegostwa po 1969 r., czynów szpiegostwa i związanych ze szpiegostwem – studium przypadków. Swoje wywody rozpoczyna od analizy bogatej literatury politologicznej, w której porusza się bardzo swobodnie. Podejmując wątek polskiej polityki kryminalnej w okresie dekonstrukcji systemu politycznego, Autor chyba niepotrzebnie dokonuje odejścia od wątku głównego, odnosząc się do sprawy Mariusza Trynkiewicza (s. 547 i n.); takie dygresje osłabiają wartości poznawcze pracy. Autor kolejny raz podejmuje wątek rozliczenia przeszłości, problemu prawa karnego materialnego (s. 551 i n.), populizmu penalnego, odwołując się ponownie do poglądów Andrzeja Zolla, Adama Strzembosza czy autorów niemieckich. Opisuje akty prawne, których celem ma być rozliczenie z przeszłością, w tym z przestępczością państwową. Przeprowadza interesującą analizę wypowiedzianych poglądów, które uzupełnia i rozwija za pomocą własnych rozważań. Podkreślić warto, że jego poglądy nie są skrajne, lecz wyważone i naukowe.

Wywody dotyczące kryminalizacji i penalizacji czynu szpiegostwa w kodeksie karnym z 6 czerwca 1997 r. (s. 563 i n.) nie nasuwają uwag, zostały oparte na analizie ustawodawstwa i doktryny, z nieuniknionymi powtórzeniami. Luźno związane z wątkiem rozdziału 6 są natomiast wywody dotyczące kary śmierci (s. 564 i n.). Autor przypomina, o czym wcześniej wspominałem, o działalności szpiegowskiej w czasie wojny (konsekwencje), to dobrze. Autor zauważa także wypowiedź Marka Opióły (s. 582 i n.), krytycznie oceniającego art. 130 k.k., z pozycji posła-członka Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, którego zdaniem „jest to artykuł, który jest w tej rzeczywistości, jaką mamy, anachroniczny i zbyt wąski”. Jest to wypowiedź posła-polityka, a przy tym politologa. Jaki jest rezultat prac podjętych przez wymienioną Komisję – brak informacji. Wydaje się, że ta wypowiedź została spowodowana trudnościami dowodowymi w sprawie o szpiegostwo Mateusza P., która toczy się przed Sądem Okręgowym w Warszawie, a wymieniony został zatrzymany przez ABW w 2016 r. i tymczasowo aresztowany na 3 lata.

Cytowana przez Autora wypowiedź Fabiany Fetke – funkcjonariusza ABW – idzie w kierunku zasygnalizowanej kwestii zmiany treści art. 130 k.k., ale nikt takich propozycji jeszcze nie przedstawił, z wyjątkiem jednego z prokuratorów szczebla terenowego. Szkoda, że Autor nie zajął w tej kwestii wyraźnego stanowiska. Wywód dotyczący instytucjonalnych form zwalczania szpiegostwa po 1989 r. w zasadzie nie nasuwa uwag. Przytacza on wypowiedzi niektórych autorów, z których niewiele wynika (np. przypis 168). Uwagi dotyczące Urzędu Ochrony Państwa oddają istotę tej instytucji (s. 590 i n.). Natomiast niezręczne jest stwierdzenie: „9 lipca 2003 r. ustawodawca odniósł się do działalności Wojskowych Służb Informacyjnych” (poprawny jest przypis 182 – autor recenzji był doradcą Sejmu podczas prac legislacyjnych nad tą ustawą).

Informacje dotyczące Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego zostały oparte na rozwiązaniach ustawowych, co jest właściwe. Autor podkreśla, że obecnie funkcjonują cztery służby specjalne zajmujące się przestępstwem szpiegostwa (defensywnego i ofensywnego) – analogicznie dwie cywilne i dwie wojskowe (s. 600). Nie jest to stwierdzenie poprawne – zwalczaniem szpiegostwa zajmują się tylko Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (posiadająca również uprawnienia procesowe) oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego; pozostałe służby mogą niejako przy okazji uzyskiwać informacje o działalności obcych wywiadów, które powinny zostać przekazane według właściwości przedmiotowej.

Pojęcia „dywersja” i „sabotaż” nie są pojęciami aktualnie ustawowymi (s. 601). Następnie Autor podejmuje próby zdefiniowania terminów wywiad i kontrwywiad, niekiedy powołując się bezkrytycznie na poglądy innych autorów. Budzi zastrzeżenie stwierdzenie Autora: „W podobny, utajniony sposób działa również służba kontrwywiadowcza, w polskim przypadku Agencja Wywiadu (jako służba cywilna)” – s. 612. Następnie analizuje kompetencje służb wojskowych (s. 614 i n.), nie odnosząc się jednak do tzw. raportu Macierewicza (MP z 2007 r. nr 11, poz. 110), przynoszącego wyjątkowo niekorzystne skutki dla działania SKW i SWW.

Ostatnią częścią rozdziału 6 są wywody dotyczące czynów szpiegostwa i związanych ze szpiegostwem – studium przypadków (s. 631 i n.). Autor odnosi się do przypadków w zasadzie znanych z wcześniejszych opisów w innych publikacjach. Opis przypadku Marka Zielińskiego nie jest do końca precyzyjny, wymieniony nie poddał się weryfikacji, jest doktorem politologii (Akademia Nauk Społecznych); w innym miejscu Autor stwierdza, że M. Zieliński w styczniu 1990 r. odchodzi z MSW (s. 635); nieprecyzyjne są informacje dotyczące wyroku – po apelacji była to kara 9 lat pozbawienia wolności, czyli był to najwyższy wyrok za szpiegostwo orzeczony w latach 1994–2020. Casus ppłka Piotra Hoffmana jest interesujący (s. 637 i n.), ale kontrowersyjne są uwagi Autora odnośnie do sprawy Ryszarda Kuklińskiego (o którym już wcześniej zostały przedstawione



informacje). Autor natomiast pomija pierwszą sprawę szpiegowską zrealizowaną przez Zarząd Kontrwywiadu UOP na kierunku niemieckim, czyli Ryszarda Tomaszka; został on skazany 9 kwietnia 1992 r. przez Sąd Warszawskiego Okręgu Wojskowego na karę 7 lat pozbawienia wolności, po odbyciu 1/2 kary został warunkowo przedterminowo zwolniony i wyjechał do RFN (*vide*: K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polskie służby specjalne. Słownik*, Warszawa 2011, s. 195–196). Z uwagą odnotowałem krytyczne stanowisko Autora dotyczące ujawnienia (odtajnienia) listy nazwisk polskich szpiegów przez IPN wiosną 2017 r. Interesująca jest analiza spraw białoruskich, dokonana już wcześniej wąsko w publikacjach prasowych (s. 643 i n.). Należy wyjaśnić stanowisko Autora dotyczące liczby postępowań o szpiegostwo (s. 649). W latach 1998–2020 sądy osądziły 20 spraw z art. 130 k.k., w tym były 2 uniewinnienia, kilka spraw jest rozpatrywanych (sąd i prokuratura). Generalnie jest to efekt działania kontrwywiadu UOP i ABW, a wśród skazanych byli cudzoziemcy, oficerowie Wojskowych Służb Informacyjnych, oficerowie Wojska Polskiego; nie było ani jednego przypadku skazania byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, wbrew oczekiwaniom niektórych polityków.

Rozważania Autora zostały zwieńczone zakończeniem (s. 651–666). Uwagi w nim zawarte wynikają z logicznie przeprowadzonego obszernego wywodu, niekiedy przydługiego i zawierającego powtórzenia, ale taką konwencję przyjął Autor. Jego zdaniem wyniki przeprowadzonych badań potwierdziły hipotezę badawczą (s. 664) poprzez umiejętne połączenie rozważań prawnokarnych z rozważaniami politologicznymi. Raz jeszcze Autor ocenia pozytywnie obowiązującą regulację prawną szpiegostwa (art. 130 k.k.), która spełnia podstawowe zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (s. 666).

Na bibliografię składają się: akty prawne, artykuły naukowe opublikowane w Internecie i materiały internetowe (bardzo obfite), literatura naukowa (opracowania zwarte, artykuły naukowe), inne źródła. Autor wykorzystał bardzo obszerną literaturę z pewnymi moimi wcześniejszymi uwagami, pominął jednak niektóre komentarze do k.k. Aczkolwiek budzi zdziwienie, dlaczego nie uwzględnił niektórych swoich publikacji, np.: *Szpiegostwo jako kategoria prawnokarna – wprowadzenie do problematyki*, [w:] B. Hołyst oraz J. Duży, P. Grzegorzczak, Z. Wardak, D. Wąsik (red.), *Doprawdy litość to zbrodnia. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Bogusława Sygita*, Łódź 2018; *Historyczne i prawne uwarunkowania przestępstwa szpiegostwa w Polsce w XX wieku*, „Dzieje Najnowsze” 2020, t. 52, nr 1.

Reasumując, należy stwierdzić, że Autor przygotował rozprawę bardzo interesującą, zawierającą połączenie wiedzy prawnokarnej z politologiczną – to wyjątek w dotychczasowej literaturze – może zbyt obszerną, ale dobrze oddającą istotę problemu, stąd mogę wydać tylko pozytywną rekomendację dla Czytelników i badaczy.



REDAKCJA

*Grzegorz Staniszewski* (teksty polskojęzyczne)

*Jacek Jędrzejowski* (teksty anglojęzyczne)

REDAKCJA TECHNICZNA

*Jolanta Brodziak*

KOREKTA

*Patrycja Racult* (teksty polskojęzyczne)

*Jacek Jędrzejowski* (teksty anglojęzyczne)

SKŁAD I ŁAMANIE

*Barbara Zwolińska-Kobiela*

PROJEKT OKŁADKI

*Jolanta Brodziak*

© Copyright by Uniwersytet Opolski  
Opole 2021

ISSN 1731-8297  
e-ISSN 6969-9696

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45-365 Opole, ul. Dmowskiego 7–9.

Wydanie I. Nakład: 70 egz.

Składanie zamówień: tel.: 77 401 67 46, e-mail: [wydawnictwo@uni.opole.pl](mailto:wydawnictwo@uni.opole.pl)

Druk i oprawa: [Totem.com.pl](http://Totem.com.pl)

