

ABC

Administracji

Praca zbiorowa pod red.

Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala

TOM VIII, wrzesień 2014

ISBN 978-83-937938-7-7

ABC

Administracji

Praca zbiorowa pod red.

Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala

„SKAUTH”

Monografia naukowa

978-83-937938-7-7

Recenzenci:

Dr hab. Sławomir Fundowicz

Dr Krzysztof Chochowski

Dr Krzysztof Filipiak

Dr Zbigniew Markwart

Dr Tomasz Włodek

Redaktorzy naukowci:

dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH

mgr Paweł Śwital

Redakcja techniczna: Urszula Król

Skład: Urszula Król

© Copyright: Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-937938-7-7

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

Spis treści

Rozdział I Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki	5
Rozdział II Zawarcie małżeństwa w polskim ustawodawstwie	19
Rozdział III Utworzenie oraz organizacja Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu	31
Rozdział IV Procedury stanowienia prawa Unii Europejskiej	43
Rozdział V Rozwój administracji celnej	56
Rozdział VI Odpowiedzialność prawna za pogorszenie stanu środowiska	71
Rozdział VII Odpowiedzialność prawna za szkodę wyrządzoną przez pracownika z winy nieumyślnej	89
Rozdział VIII Odpowiedzialność odszkodowawcza za działania administracji publicznej – zagadnienia ogólne.....	102
Rozdział IX Ustrojowe formy państwa w poglądach NICCOLO MACHIAVELLEGO	114
Rozdział X Postępowanie nakazowe w postępowaniu cywilnym	127
Rozdział XI Testament podróżny	140
Rozdział XII Testament jako czynność prawna i jako dokument.....	146
Rozdział XIII Instytucja przewlekłości i bezczynności w postępowaniu sądowo - administracyjnym	167
Rozdział XIV Status prawny członka korpusu służby cywilnej	192
Rozdział XV Akt urodzenia- wybrane zagadnienia	202

Rozdział I

Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki

Anna Kwiecień¹

Wstęp

Z początkiem lat 90. w Europie Środkowowschodniej zaistniała potrzeba zacieśnienia więzi pomiędzy państwami mającymi podobne doświadczenia historyczne. Kraje te borykały się z podobnymi problemami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi. Kierowały się tymi samymi wartościami, dążyły do zmiany dotychczasowej pozycji we współczesnym świecie. Współpraca państw należących do bloku państw socjalistycznych, pozbawionych autonomiczności w kierowaniu własną polityką zagraniczną, miała wspomóc procesy przeobrażeń społecznych, politycznych i gospodarczych. Państwa te traktowały szansę podjęcia współpracy regionalnej w takim wymiarze jako pewną drogę do wzmocnienia demokratycznych przemian oraz pokonania problemów gospodarczych. Był to też znaczący krok w stronę struktur integrującej się Europy². Takie przesłanki towarzyszyły powstaniu Grupy Wyszehradzkiej. Utworzoną ją na mocy Deklaracji o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej oraz Republiki Węgierskiej 15 lutego 1991 roku. Był to wynik długoterminowych starań i przygotowań zainteresowanych stron. Tak narodziła się Grupa Wyszehradzka. Różne były koleje współpracy tych państw. Czasem można było odnieść wrażenie, iż jest to tylko zrzeszenie dla samego zrzeszenia. Każde z państw w zależności od własnych potrzeb i oczekiwań wyrażały bądź zainteresowanie rozwijaniem się tej współpracy, albo negowały potrzebę jej istnienia. Z biegiem lat nastąpiła poprawa stosunków i lepsza wizja kooperacji.

Z podjętych w 1999 roku decyzji o rewitalizacji Grupy Wyszehradzkiej zaistniała potrzeba znalezienia mechanizmów podniesienia współpracy państw V4. Podjęto zatem decyzję o powołaniu instytucji, która będzie służyć intensyfikacji wzajemnych kontaktów.

¹Anna Kwiecień – absolwentka studiów licencjackich na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² A. Grajewski, *Udział Polski w ugrupowaniach regionalnych w Europie Środkowej. Trójkąt Wyszehradzki*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991”, Warszawa 1993, s. 99.

czterech państw, oraz umożliwi prowadzenie wspólnych działań na rzecz promocji regionu. Sposobem działania takiej instytucji jest wspieranie wspólnych ponadnarodowych projektów m.in. w dziedzinie kontaktów kulturowych, naukowych, badawczych, wymiany młodzieży. Potrzeba powołania Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego była znacząca w świetle toczącej się dyskusji o rozszerzeniu UE. Pokazanie przez cztery kraje regionu efektywnej współpracy oraz utworzenie pierwszej instytucji Wyszehradzkiej z własnym funduszem i strukturą do realizacji różnych projektów z różnych dziedzin z udziałem instytucji rządowych jak i pozarządowych, sprzyja ich członkostwu w UE.

Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (*International Visegrad Fund – IVF*) powstał na mocy umowy zawartej 9 czerwca 2000 roku i podpisanego Statutu przez premierów rządów państw V4 i jest jedyną zinstytucjonalizowaną formą współpracy wyszehradzkiej. Posiada też status organizacji międzynarodowej, której Sekretariat znajduje się w Bratysławie. Statut Funduszu daje szansę nie tylko na realizację postawionych w nim zadań, ale i pozwala właściwie kontrolować. Natomiast zarządzanie Funduszem jako niewielką strukturą organizacyjną pozwala ograniczyć koszty administracyjne związane z jego prosperowaniem.

Misją Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego jest wspieranie rozwoju lepszej współpracy pomiędzy państwami Grupy Wyszehradzkiej i wzmacnianie więzi między ludźmi w regionie. Fundusz finansuje projekty dotyczące rozwoju współpracy kulturalnej, rozwoju wymiany naukowej, badań i współpracy w dziedzinie edukacji, z zakresu wymiany młodzieży, promocji turystyki i wymiany transgranicznej. Większość odbiorców dotacji to organizacje pozarządowe i obywatelskie, regionalne stowarzyszenia kulturalne i naukowe, jednostki samorządowe i podległe im instytucje, szkoły, uczelnie wyższe, ale i także poszczególni obywatele. Fundusze przeznaczone są także na stypendia i pobyty indywidualne artystów. Do końca 2012 roku Fundusz wsparł ponad 3700 projektów o dofinansowanie i przyznano ponad 1700 stypendiów i rezydencji artystów, co daje łączną wartość 47 mln euro³.

³ www.visegradfund.org

dziedzina projektu	% wsparcia w stosunku do całego Funduszu	przykładowe projekty
współpraca kulturalna	50% całego Funduszu	festiwale, publikacje, wystawy.
współpraca i badania naukowe	18% całego Funduszu	konferencje, badania, seminaria.
edukacja	13% całego Funduszu	szkoły letnie, seminaria, publikacje.
wymiana młodzieży	11% całego Funduszu	obozы wakacyjne, imprezy edukacyjne i kulturalne dla dzieci i młodzieży.
współpraca transgraniczna	6% całego Funduszu	projekty dwóch państw dotyczące regionów przygranicznych, w odległości nie większej niż 50 km od granicy.
promocja turystyki	2% całego Funduszu	przewodniki, prezentacje, promowanie konkretnych miejsc.

Tabela 1. Obszary wspierania projektów

Powołanie Funduszu oznacza potrzebę przekazywania co roku z budżetu państwa w charakterze składki sumy każdorazowo uzgodnionej przez Konferencję Ministrów Spraw Zagranicznych. Dopuszczalne są także środki finansowe pochodzące z innych źródeł, pod warunkiem zaakceptowania ich przez Radę Ambasadorów⁴. W 2012 roku budżet Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego wynosił ponad 7,5 mln euro.

Fundusz posiada osobowość prawną. Pracami Funduszu kierują mianowani na 3-letnią kadencję Dyrektor Wykonawczy (rotacja: CZ, SK, PL, HU) i jego zastępca (rotacja: PL, HU, CZ, SK). Natomiast nadzór nad działaniami IVF należy do kompetencji państw członkowskich, które pełnią roczną, rotacyjną prezydencję, niezależnie od przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej. Do organów Funduszu należą Rada Ambasadorów i Konferencja

⁴ Umowa o powołaniu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sporządzona w Stirinie dnia 9 czerwca 2000 r., Dz.U. 2003 nr 131 poz. 1212.

Ministrów Spraw Zagranicznych. Organem wykonawczym jest Dyrektor Wykonawczy (Karla Wursterova) i jego zastępca (Zbigniew Machej). Organem administracyjnym Funduszu jest Sekretariat⁵.

Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych

Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych jest naczelnym organem Funduszu. Składa się ona z ministrów spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej. Określa ona kwoty rocznych składek i ich terminy dla każdego państwa członkowskiego, regulamin Sekretariatu oraz zatwierdza budżet Funduszu, tj. rocznych sprawozdań i rozliczeń budżetowych przedstawianych przez Radę Ambasadorów. Zatwierdza też roczne i długoterminowe plany dotyczące działalności Funduszu.

Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych wyznacza spośród swoich członków przewodniczącego. Zmiana przewodnictwa odbywa się zgodnie z porządkiem alfabetycznym państw członkowskich w języku angielskim. Kadencja przewodniczącego trwa rok i nie może być przedłużana. Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych podejmuje uchwały jednomyślnie i spotyka się co najmniej raz w roku w celu oceny realizacji zadań określonych w Statucie⁶. W 2013 r. przewodnictwo Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych jest w posiadaniu Republiki Słowackiej⁷.

Rada Ambasadorów

Rada Ambasadorów składa się z ambasadorów państw Grupy Wyszehradzkiej, akredytowanych przy głowie Państwa, którego przedstawiciel aktualnie sprawuje funkcję Przewodniczącego Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych albo ich *charge d'affairs a.i.* oraz pełnomocnik państwa członkowskiego, którego przedstawiciel sprawuje funkcję Przewodniczącego Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych. Rada Ambasadorów przygotowuje programy działalności Funduszu oraz sprawozdania z ich wykonania za rok poprzedni, opracowuje projekt budżetu Funduszu oraz sprawozdanie z jego wykonania za rok poprzedni. Określa zasady opracowywania, przyjmowania i realizowania projektów

⁵ www.visegradfund.org

⁶ Umowa o powołaniu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sporządzona w Stirinie dnia 9 czerwca 2000 r., Dz.U. 2003 nr 131 poz. 1212.

⁷ www.visegradfund.org

zgłaszanych do Funduszu. Przygotowuje też projekty programów i dokumentów na sesje Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych. Rada zatwierdza wybrane projekty do finansowania i realizacji. Spotyka się co najmniej raz na sześć miesięcy⁸.

Dyrektor Wykonawczy i Sekretariat

Dyrektor Wykonawczy odpowiada za realizację celów Funduszu i jest uprawniony do składania oświadczeń w imieniu Funduszu. Kieruje on też Sekretariatem. Dyrektor Wykonawczy ocenia wszystkie zgłoszone wnioski i rekomenduje najlepsze z nich do Rady Ambasadorów w celu ich zatwierdzenia. Dyrektor Wykonawczy to ustawowy przedstawiciel Funduszu. Natomiast zadaniem Sekretariatu jest informowanie społeczeństwa o możliwościach udziału w działalności Funduszu oraz rejestracja i rozpatrywanie wszystkich wniosków⁹.

Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki dysponuje różnymi formami dofinansowania projektów. O ich wyborze decyduje Rada Ambasadorów, kieruje się przyjmując następujące kryteria:

- projekt musi być powiązany z działaniami Grupy Wyszehradzkiej i być efektem współpracy partnerów Grupy;
- projekt musi mieć aspekt promocyjny i być skierowany do szerokiego kręgu odbiorców;
- projekt ma wspierać integrację państw Grupy Wyszehradzkiej z UE oraz wewnątrz Grupy;
- projekt powinien wspierać inicjatywy lokalne.

Wraz ze wzrostem spełnianych przez projekt kryteriów, jednocześnie wzrastają szanse na otrzymanie środków w ramach Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego.

Małe Granty

Cztery razy do roku (1 marca, 1 czerwca, 1 września, 1 grudnia) rozpatrywana jest pomoc w postaci tzw. małych grantów. Finansowane projekty zaliczają się do pierwszej kategorii, czyli małych grantów, powinny dotyczyć jednej z kategorii: współpraca kulturalna, wymiana i badania naukowe, edukacja, wymiana młodzieży, współpraca transgraniczna,

⁸ Umowa o powołaniu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sporządzona w Stirinie dnia 9 czerwca 2000 r., Dz.U. 2003 nr 131 poz. 1212.

⁹ Umowa o powołaniu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sporządzona w Stirinie dnia 9 czerwca 2000 r., Dz.U. 2003 nr 131 poz. 1212.

promocja turystyki. Poza współpracą transgraniczną, dany projekt powinien być realizowany we współpracy co najmniej trzech podmiotów z trzech krajów Grupy (tj. np. organizator z Grupy Wyszehradzkiej i przynajmniej dwóch partnerów z Grupy Wyszehradzkiej). Zaleca się jednak, aby obejmować partnerów z wszystkich krajów V4. Każda organizacja i osoba fizyczna (z wyjątkiem instytucji bezpośrednio finansowanych z budżetu państwa), kwalifikuje się do finansowania, pod warunkiem, że projekt spełnia wyżej już wymienione warunki. Większość odbiorców to organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, gminy, szkoły i inne instytucje publiczne. Maksymalny wkład z Funduszu dla każdego małego projektu wynosi 6000 euro. Wkład finansowy Funduszu nie może przekroczyć 70% całkowitych kosztów projektu, w tym wkład niepieniężny wnioskodawcy lub wkładów w naturze od innych przedmiotów. Budżet roczny grantów małych wynosi 640 000 euro. Maksymalny czas realizacji projektu wynosi 6 miesięcy.

Standardowe Granty

Dwa razy do roku (15 marca i 15 września) Fundusz udziela dotacji w postaci standardowych grantów. Finansowane projekty powinny dotyczyć jednej z kategorii: współpraca kulturalna, wymiana naukowa i badania naukowe, edukacja, wymiana młodzieży, współpraca transgraniczna, promocja turystyki. Poza współpracą transgraniczną, dany projekt powinien być realizowany we współpracy co najmniej trzech podmiotów z trzech krajów Grupy (tj. np. organizator z Grupy Wyszehradzkiej i przynajmniej dwóch partnerów z Grupy Wyszehradzkiej). Zaleca się jednak, aby obejmować partnerów z wszystkich krajów V4. Każda organizacja i osoba fizyczna (z wyjątkiem instytucji bezpośrednio finansowanych z budżetu państwa), kwalifikuje się do finansowania, pod warunkiem, że projekt spełnia wyżej już wymienione warunki. Większość odbiorców to organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, gminy, szkoły i inne instytucje publiczne. Tak więc granty standardowe powinny obejmować te same kategorie, co granty małe. Wymagania, co do zaangażowania w projekt innych podmiotów są takie same, jak w przypadku małych grantów. Tak samo jest z wymaganiami dotyczącymi jednostek ubiegających się o dofinansowanie. Natomiast minimalny wkład Funduszu jest 6001 euro i zwykle nie przekracza 20 000 – 30 000 euro. Wkład finansowy Funduszu nie może przekroczyć 70% całkowitych kosztów projektu, w tym wkład niepieniężny wnioskodawcy lub wkładów w naturze od innych przedmiotów. Budżet roczny grantów standardowych

wynosi 2 200 000 euro. Maksymalny czas realizacji dofinansowanego projektu wynosi 12 miesięcy.

Strategiczne Granty

Celem wyszehradzkich grantów strategicznych jest wspieranie długofalowych projektów o charakterze strategicznym łączącym instytucje wszystkich czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej. Projekty muszą być zgodne z co najmniej jednym z priorytetów określonych przez Konferencję Ministrów Spraw Zagranicznych na dany rok. Nie ma określonego maksymalnego dofinansowania projektu. Średnio granty strategiczne to 40 000 euro. Udział finansowy Funduszu nie może przekroczyć 70% wszystkich kosztów potrzebnych do realizacji projektu. Maksymalny czas realizacji dofinansowanego projektu wynosi 36 miesięcy.

Koszty kwalifikowane

W każdym z Grantów mogą być sfinansowane następujące koszty:

1. druk publikacji, ich produkcja i dystrybucja, publikacja referatów prelegentów, książka, katalog, plakaty, zaproszenia,
2. wynajem pomieszczeń i koszty techniczne (sala konferencyjna, sala koncertowa wynajem sprzętu, aparatury, itp.)
3. honoraria dla artystów i ekspertów (prelegenci),
4. zakwaterowanie i wyżywienie,
5. koszty podróży/transportu,
6. przekłady i tłumaczenia,
7. nagrody i dyplomy,
8. materiały biurowe i promocyjne,
9. koszty public relations, reklama, promocja (prasa, radio, TV, billboardy, plakaty, itp.)
10. tworzenie i aktualizacja strony internetowej.

Koszty niekwalifikowane

1. inwestycje kapitałowe (np. sprzęt komputerowy),
2. pośrednie koszty własne organizatorów (poczta, telefony, prąd, gaz, itp.)

3. własne koszty bezpośrednie - koszty wewnętrzne i faktury (wynajmowanie własnych budynków, zakwaterowanie czy wyżywienie organizatorów, koszt wynajęcia biura dla projektu itp.)
4. pensje i wynagrodzenia organizatorów projektu oraz wszelkie koszty związane z nimi (lub wszelkie koszty związane z zatrudnieniem w oparciu o kodeks pracy, w tym diety, umowy-zlecenia, ubezpieczenia itp.)

Wyszehradzki program stypendialny

Grant na wyszehradzkie studia uniwersytecki (VUSG)

Jest to program grantowy przeznaczony dla uczelni, którego celem jest promowanie i wspieranie rozwoju oraz uruchomienie zaległych kursów uniwersyteckich i programów studiów, które dotyczą konkretnych zjawisk bezpośrednio związanych z Grupą Wyszehradzką. Obsługiwane kwoty zależą od zakresu i jakości konkretnego projektu, ale wynoszą około 10 000 euro za kurs/przedmiot i około 40 000 euro za studia/kierunek. Każda publiczna i prywatna szkoła ma prawo do dotacji.

Visegrad +

Wyszehradzki Program + powstał w 2008 roku z tzw. Funduszu elastycznego. Jest to program dotacji stworzony do zarządzania i finansowania projektów, które przyczyniają się do demokratyzacji i transformacji procesów w wybranych krajach i regionach, w szczególności w państwach członkowskich UE w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym (kraje w ramach Partnerstwa Wschodniego UE) i Bałkanów Zachodnich. Dotychczas projekty koncentrowały się na Białorusi, Serbii i Gruzji. Kraje docelowe są zdefiniowane i zatwierdzone decyzją Konferencji Ministrów. Zaproszenia do składania wniosków ogłaszane są na stronie internetowej Funduszu. Projekty są przeglądane oraz zarządzane przez Sekretariat Funduszu, propozycje projektów wybranych przez krajowych koordynatorów V4 są formalnie zatwierdzone przez Radę Ambasadorów i Konferencję Ministrów. Tematy projektów zostają wybrane zgodnie ze statutem Funduszu.

Stypendia Intra-Visegrad

Intra-Visegrad Program Stypendialny jest odpowiedni dla uczonych pochodzących z jednego z państw Grupy Wyszehradzkiej, którzy zamierzają studiować w dowolnym V4 kraju innym, niż ich obywatelstwo. Wybrani kandydaci w ramach tego programu będą otrzymywać stypendium w wysokości 2300 euro na semestr i odpowiednio gospodarz uczelni/ instytucji otrzymuje 1500 euro na semestr na uczzonego.

Stypendia In-Coming

In-Coming Program Stypendialny skierowany jest do naukowców, którzy chcą studiować w akredytowanych publicznych lub prywatnych uczelniach lub instytutach odpowiednich krajowych akademii nauk w Grupie Wyszehradzkiej. Ubiegać się o to mogą obywatele następujących krajów i terytoriów: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Czarnogóra, Rosja, Serbia i Ukraina. Wybrani kandydaci w ramach tego programu będą otrzymywać stypendium w wysokości 2300 euro na semestr i odpowiednio gospodarz uczelni /instytucje otrzymuje 1500 euro na semestr na uczzonego. Uczni, którzy będą musieli udać się do instytucji oddalonej o więcej niż 1500km kwalifikują się również do jednorazowej dotacji Travel.

Out-Going Stypendia

Out-Going Program Stypendialny jest odpowiedni dla obecnych uczonych lub posiadaczy stopnia magistra z krajów V4 na studia w akredytowanych publicznych lub prywatnych uczelniach lub instytutów odpowiednich uczelniach krajowych Nauk w następujących krajach i / lub terytoriów: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Czarnogóra, Serbia i Ukraina. Wybrani kandydaci w ramach tego programu będą otrzymywać stypendium w wysokości 2300 euro na semestr i odpowiednio gospodarz uczelni/ instytucji otrzymuje 1500 euro na semestr na uczzonego.

Stypendium Wyszehradzkie w OSA (Open Society Archives)

Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki we współpracy z Open Society Archivum oferuje staże naukowe w Open Society Archives (OSA) na Central European University w Budapeszcie. W ramach wspólnego projektu, 12 stypendiów będzie przyznawane corocznie wybranym naukowcom, badaczom i dziennikarzom z państw Grupy Wyszehradzkiej i 3 stypendia corocznie wnioskodawcom spoza V4. Stypendia przyznawane będą na zasadzie konkursu dla badaczy, artystów, dziennikarzy, którzy chcą prowadzić badania w OSA i których aktualne projekty badawcze są istotne dla gospodarstw i podanych priorytetów badawczych Funduszu i Archivum. Stypendium w wysokości 2000 euro jest w celu zapewnienia dostępu do archiwów dla naukowców, artystów i dziennikarzy, a na pokrycie kosztów podróży do i z Budapesztu, są skromne diety i zakwaterowanie na okres badań dwóch miesięcy.

Wyszehradzki program rezydencyjny dla artystów (VARP)

VARP – sztuki wizualne i dźwiękowe

Visegrad Artist Residency Program ułatwia wymianę obywateli państw Grupy Wyszehradzkiej w dziedzinie sztuk wizualnych i dźwiękowych. Projekty muszą być realizowane w V4 kraju innym niż miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Obsługiwane okres każdego pobytu to 3 miesiące. Aby ubiegać się o pobyt, każdy wnioskodawca musi znaleźć organizację goszczącą, która zaakceptuje jego projekt na pobyt. Każdy kandydat do zamieszkania zostanie oceniony przez komitet selekcyjny składający się z czterech niezależnych ekspertów obejmujących różne dziedziny sztuki. Artyści zostaną wybrani na podstawie proporcjonalności wśród państw Grupy Wyszehradzkiej. Wybrani artyści otrzymają wynagrodzenie na pobyt (stypendium) w wysokości 750 euro za miesiąc i odpowiednia organizacja goszcząca otrzyma 750 euro miesięcznie na pokrycie kosztów związanych z miejscem zamieszkania.

VARP – Performance

VARP - Performance zapewnia szanse na organizację artystów lub przedsiębiorstw we wszystkich państwach członkowskich V4 i pomaga wspierać wspólne prace utalentowanych artystów. Stworzono platformę wymiany informacji i wspierania

współczesnego teatru i tańca w Europie Środkowej. Celem programu jest wspieranie innowacji i kreatywności w widowiskach - nowego dramatu, tańca współczesnego, nowego cyrku i teatru fizycznego, teatru wizualnego, teatru alternatywnego, performance. Program wspiera wymianę i przyczynia się w kierunku bardziej intensywnej współpracy między artystami niezależnymi. Każdy wnioskodawca może dostać wsparcie tylko raz w każdym V4 państwie członkowskim innym niż miejscu zamieszkania wnioskodawcy. Każdemu wnioskodawcy może zostać przyznane wsparcie tylko raz w roku kalendarzowym. Rezydencje są przeznaczone jako 3-miesięczne projekty z minimalnym 2-tygodniowym pobytem w danej instytucji przyjmującej. Wsparcie finansowe przekazywane jest do obu artystów i instytucji przyjmujących w następującym formacie: · 4000 euro dla indywidualnego pobytu (1-2 artyści): 1500 euro dla instytucji przyjmującej /2500 euro dla artysty; · 8000 euro dla grupy pobytu (3 artyści i więcej): 2500 euro dla instytucji przyjmującej /5500 euro dla grupy artystycznej.

Visegrad Literary Residency Program

Składa się z pobytu stałego i wydarzeń literackich adresowanych do autorów fikcji i faktu, poetów, publicystów, krytyków, jak i literackich tłumaczy, publicystów i dziennikarzy z Grupy Wyszehradzkiej. Program oferuje wsparcie dla pracy talentów literackich mieszkańców i ma na celu stworzenie platformy wymiany informacji i wspierania rozwoju i promocji literatury w Europie Środkowej.

Projekty sztandarowe

Celem projektów sztandarowych w theV4EaP programu jest wspieranie długofalowych projektów o charakterze strategicznym, które znacząco przyczyniają się do zapewnienia dostępu do unikalnego doświadczenia i traktują o procesach przemian demokratycznych i integracji i współpracy regionalnej. Sztandarowe projekty mają na celu wspieranie procesy reform, stowarzyszenia polityczne i integrację gospodarczą z UE, wzmocnienie zdolności instytucjonalnej, przyczyniają się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i ogólnej transformacji Partnerstwa Wschodniego (PW) krajów (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja , Mołdawia i Ukraina). Projekty składane do Funduszu muszą dotyczyć stypendystów i partnerów projektu ze wszystkich czterech krajów V4, a także

z co najmniej dwóch krajów PW. Roczny budżet dla sztandarowych projektów wynosi 600 000 euro.

Standard Grants Eastern Partnership

Standardowe Granty Eastern Partnership są podobne do obowiązujących standardów w programie dotacji. Projekty muszą obejmować stypendystów lub partnerów projektu z co najmniej dwóch państw Grupy Wyszehradzkiej oraz co najmniej jeden kraj Partnerstwa Wschodniego (EaP) – Armenia, Azerbajian, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Każda organizacja lub osoba fizyczna, z krajów V4 lub EaP (z wyjątkiem instytucji bezpośrednio finansowanych z budżetu państwa), kwalifikuje się do finansowania. Projekty składane w ramach Standardowych Grantów powinny mieć na celu wspieranie procesu reform, stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej z UE, wzmocnienie potencjału instytucjonalnego, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i transformacji krajów EaP. Minimalny wkład Funduszu dla każdego standardowego Grantu wynosi 6.001euro (średnio 10.000 euro).Wkład finansowy Funduszu nie może przekroczyć 70% całkowitych kosztów projektu, w tym wkład niepieniężny wnioskodawcy lub wkładów w naturze od innych stron. Maksymalny okres proponowanego budżetu wynosi 12 miesięcy (nawet jeśli projekty są planowane dłużej).

Visegrad University Studies Grants – Eastern Partnership

Program ukierunkowany na kraje Partnerstwa Wschodniego. Rozszerza obecny program VUSG i oferuje finansowanie projektów rozwijających kursy/kierunki uniwersyteckie, które będą uruchomione na wyższych uczelniach akredytowanych w krajach Partnerstwa Wschodniego. Program umożliwia to uczelniom, uczelniom wyższym lub ich jednostkom prawnym. Wszelkie publiczne lub prywatne uczelnie w krajach EaP kwalifikują się do dotacji. Roczny budżet tego programu to 80 000 euro¹⁰.

¹⁰ www.visegradfund.org

Zakończenie

Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki cały czas stanowi pewne wyzwanie. Jego utworzenie było decyzją polityczną. Ustanowienie siedziby Sekretariatu w Bratysławie miało wesprzeć Słowaków, którzy po czasach rządów premiera Meciarza w 1998 r. opowiedzieli się po stronie partii demokratycznych, dając jasno do zrozumienia, że chcą integracji z Europą. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki to instytucja o wyjątkowym programie i specyficznych zadaniach. Tutaj każdy pomysł, nawet ten najbardziej absurdalny ma szanse uzyskać dofinansowanie. Trzeba tylko do niego przekonać partnerów z Grupy Wyszehradzkiej. To największa zaleta tego projektu. Nie jest ważne co zamierzasz zrobić, ważne, żebyś znalazł partnerów, którzy zrobią to z Tobą. Takie stwierdzenie otwiera pole do nieograniczonych pomysłów. Liczy się nie tylko materialny wymiar. Liczy się też uatrakcyjnienie Europy. Jeszcze ważniejsze są teraz projekty realizowane we współpracy z państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim. Ta inicjatywa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom wielu polskich organizacji, które od lat współpracują z naszymi wschodnimi sąsiadami i z Kaukazem Południowym. Tak jak to jest z programami wyszehradzkimi, tutaj także można realizować swoje pomysły, pod warunkiem, że znajdzie się minimum jednego partnera z Grupy Wyszehradzkiej i minimum jednego z Partnerstwa Wschodniego. Są instytucje oferujące znacznie wyższe granty niż Fundusz Wyszehradzki. Ale ten daje możliwość realizacji nawet najbardziej szalonych projektów, co sprawia, że jeszcze długo pozostanie jednym z bardziej atrakcyjnych i szeroko działających funduszy.

Bibliografia:

1. Umowa o powołaniu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sporządzona w Stirinie dnia 9 czerwca 2000 r., Dz.U. 2003 nr 131 poz. 1212.
2. A. Grajewski, *Udział Polski w ugrupowaniach regionalnych w Europie Środkowej. Trójkąt Wyszehradzki*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991”, Warszawa 1993.
3. Oficjalna Strona Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (ang.) www.visegradfund.org [dostęp 2013-09-27].

Rozdział II

Zawarcie małżeństwa w polskim ustawodawstwie

Urszula Król¹¹, Ewelina Tomaszewska¹²

W kodeksie rodzinnym i opiekuńczym z dnia 25 lutego 1964 r., który jest podstawowym źródłem polskiego prawa rodzinne gonię została umieszczona definicja związku małżeńskiego. W celu uzyskania definicji pojęcia ‘małżeństwo’ należy skorzystać z literatury socjologicznej oraz prawniczej, gdyż w ich ramach podejmowane są różne próby zdefiniowania tego pojęcia. Z przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego możemy bowiem wywnioskować jedynie, że związek małżeński to „trwały stosunek prawny łączący zwykle dożywotnio mężczyznę i kobietę, który z zachowaniem konstytutywnych przesłanek przewidzianych w postanowieniach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dokonali czynności prawnej zawarcia małżeństwa i w następstwie jej dokonania stali się równouprawnionymi podmiotami kompleksu praw i obowiązków małżeńskich dla optymalnej realizacji funkcji społecznych założonej przez ich związek rodzinny.”¹³ S. Grzybowski definiuje z kolei małżeństwo jako „trwały, ale nie – nierozzerwalny związek mężczyzny i kobiety, pozwalający w sposób dokładnie uregulowany postanowieniami obowiązującego prawa i rodzący również dokładnie uregulowane prawem skutki oraz oparty na zasadzie równouprawnienia małżonków.”¹⁴ Zawarcie małżeństwa jest dwustronną czynnością prawną, dla której dokonania i skuteczności konieczne i wystarczające są przesłanki określone w art. 1 §1 KRO, a mianowicie: „małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia, że wступują ze sobą w związek małżeński.”¹⁵ Konsekwencją zawarcia związku małżeńskiego

¹¹**Król Urszula** – studentka studiów magisterskich na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes SKN Administratywistów „SKAUTH”.

¹²**Ewelina Tomaszewska**- studentka I roku II stopnia Administracji na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, od 2011 roku członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH”.

¹³ J. Winiarz, *Prawo rodzinne*, wydanie 9, Warszawa 1996, s. 40.

¹⁴ S. Grzybowski, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1980, s. 35.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 poz. 788 ze zm., art. 1 §1.

jest z kolei powstanie stosunku prawnego małżeństwa, a także praw i obowiązków przypadających w udziale stronom tego stosunku.¹⁶

Należy jednak zauważyć, iż w polskim prawodawstwie w przypadku, gdy jest mowa o małżeństwie należy przez to rozumieć małżeństwo monogamiczne. Przyjmuje się bowiem, że małżeństwo monogamiczne jest najdoskonalszą formą współżycia mężczyzny i kobiety, a także najlepiej sprzyja osiągnięciu celów i zadań związku małżeńskiego. Małżeństwo monogamiczne uznaje się więc w polskim prawodawstwie jako wyłączny związek mężczyzny i kobiety, w którym odbywa się proces ich współżycia seksualnego, z wyłączeniem wkraczania w intymną sferę pożycia małżeńskiego jakichkolwiek osób trzecich. Dlatego więc KRO zakazuje zawierania związku małżeńskiego przez osobę już pozostającą w związku małżeńskim.¹⁷

Co do zasady przyjmuje się, że małżeństwo jest trwałe, choć zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis* ani w Konstytucji ani w KRO. Można ją jednak wywnioskować z całokształtu tych przepisów. Jedynie trwałe związki bowiem zapewnia ustabilizowany tryb życia i spełnia należycie przypadające mu funkcje społeczne. W Konstytucji RP stwierdza się, że rodzina jest pod opieką i ochroną państwa, ponadto określa się w niej obowiązki i prawa rodziców np.: „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. [...] Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne.”¹⁸ W związku z tym staje się oczywiste, że pełne korzystanie z praw i należyte wykonywanie obowiązków jest możliwe tylko w trwałym związku małżeńskim. Zasada trwałości związków małżeńskich znajduje bezpośredni wyraz w przepisach o zawarciu małżeństwa, jego unieważnieniu, a także w przepisach o rozwodzie. Istotne znaczenie przy charakterystyce małżeństwa ma również zasada równouprawnienia małżonków. Równouprawnienie dotyczy zarówno wzajemnych stosunków osobistych i majątkowych pomiędzy małżonkami, ale również uprawnień i obowiązków małżonków względem ich dzieci.¹⁹

¹⁶ J. Winiarz, *op. cit.*, s. 40.

¹⁷ *Ibidem*, s. 41

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 48 pkt. 1 i art. 70 pkt. 3

¹⁹ J. Winiarz, *op. cit.*, s. 44 – 45.

Małżeństwo w formie świeckiej i wyznaniowej

Małżeństwo w formie świeckiej zostaje zawarte w sytuacji, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia, że wступują ze sobą w związek małżeński. W przypadku nie spełnienia którejkolwiek z tych przesłanek małżeństwo uznaje się za nieistniejące – *matrimonium non existens*. Różnica płci jest pierwszą przesłanką warunkującą zawarcie małżeństwa. Niemożliwym jest więc zawarcie małżeństwa przez osoby tej samej płci i osoby o niewykształconych cechach płciowych.²⁰ Istnieje realna możliwość zawarcia małżeństwa z naruszeniem tej przesłanki w przypadku tzw. obojnactwa. Polskie ustawodawstwo nie zna pojęcia trzeciej płci, więc w takim przypadku o płci osobnika rozstrzygają jego cechy przeważające. Takowe trudności mogą się pojawiać w przypadku różnych anomalii seksualnych a głównie transseksualizmu.²¹ Problematyczna jest kwestia związków transseksualnych, gdyż różnica płci musi wystąpić tylko w chwili zawierania związku małżeńskiego. Kolejną przesłanką zawarcia związku małżeńskiego jest jednoczesna obecność nupturientów w urzędzie stanu cywilnego.²² Wyjątkiem od tej przesłanki jest możliwość złożenia oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński przez pełnomocnika. Może to nastąpić tylko z ważnych powodów i za zgodą sadu. Ważnym powodem może być np. ciężka choroba lub nadzwyczajna sytuacja uniemożliwiająca stawienie się nupturientów w tym samym czasie w urzędzie stanu cywilnego. Jednakowoż żadna z góry określona sytuacja osoby ubiegającej się o zezwolenie na złożenie oświadczenia w wstąpieniu w związek małżeński przez pełnomocnika nie może być sama przez się uznana za ważny powód, o którym mowa w KRO np. fakt zamieszkiwania tej osoby za granicą oraz związane z tym trudności przyjazdu do Polski.²³ W przypadku możliwości wystąpienia pełnomocnictwa powinno ono być udzielone na piśmie z podpisem urzędowo poświadczonym i wymieniać osobę, z którą małżeństwo ma być zawarte. Przesłanką zawarcia małżeństwa jest również złożenie przez nupturientów zgodnych oświadczeń woli o wstąpieniu w związek małżeński. Oświadczenie to musi być zgodne zarówno co do jego treści jak i wskazywać osobę, z którą małżeństwo ma zostać zawarte. Ostatnią przesłanką decydującą o istnieniu bądź nieistnieniu małżeństwa zawieranego

²⁰ R. Krajewski, *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003, s. 45.

²¹ J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo Rodzinne*, Warszawa 2005, s. 87.

²² R. Krajewski, *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003, s. 46.

²³ *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, [w:] Sieć punktów poradnictwa prawnego i obywatelskiego, Stowarzyszenie Euro - Concret, Wrocław, s. 13.

w formie świeckiej jest uczestnictwo kierownika urzędu stanu cywilnego. Z mocy prawa jest nim wójt, burmistrz lub prezydent, jednakowoż rada gminy/miasta może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę. Konsul pełni rolę czynnika oficjalnego w przypadku małżeństw obywateli polskich przebywających za granicą. Może to być również inna osoba wyznaczona do wykonywania funkcji konsula.²⁴

W przypadku Zawiercia małżeństwa w formie świeckiej zwanego również małżeństwem konkordatowym istotne znaczenie ma art. 1 § 2 i 3 KRO. „Małżeństwo zostaje również zawarte, gdy mężczyzna i kobieta zawierający związek małżeński podlegający prawu wewnętrznemu kościoła albo innego związku wyznaniowego w obecności duchownego oświadczą wolę jednoczesnego zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu i kierownik urzędu stanu cywilnego następnie sporządzi akt małżeństwa. Gdy zostaną spełnione powyższe przesłanki, małżeństwo uważa się za zawarte w chwili złożenia oświadczenia woli w obecności duchownego. Przepis paragrafu poprzedzającego stosuje się, jeżeli ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa regulująca stosunki między państwem a kościołem albo innym związkiem wyznaniowym przewiduje możliwość wywołania przez związek małżeński podlegający prawu wewnętrznemu tego kościoła albo innego związku wyznaniowego takich skutków, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego.”²⁵ Aktualnie w polski prawodawstwie możliwość zawarcia małżeństwa w formie wyznaniowej mają wyznawcy następujących kościołów i związków wyznaniowych:

- Kościoła Katolickiego
- Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego
- Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego
- Kościoła Ewangelicko-Reformowanego
- Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego
- Kościoła Chrześcijan Baptystów
- Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego
- Kościoła Polskokatolickiego
- Kościoła Starokatolickiego Mariawitów
- Kościoła Zielonoświątkowego

²⁴ R. Krajewski, *op. cit.*, s. 45 - 46.

²⁵ Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, art. 1 § 2 i 3.

- Gmin wyznaniowo żydowskich²⁶

Istotna znaczenie ma również fakt, że zawarcie małżeństwa podlegającego wewnętrznemu prawu danego kościoła lub związku wyznaniowego nie wywołuje automatycznie skutków prawnych, jeżeli nupturienti nie złożą oświadczenia woli, że chcą aby małżeństwo ich było również ważne w prawie polskim. Istnieje więc możliwość, że w przypadku nie złożenia takowego oświadczenia woli takie małżeństwo w polskim prawie będzie traktowane jak konkubinat. Przesłanką niezbędną do stwierdzenia istnienia małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej jest sporządzenie przez kierownika urzędu stanu cywilnego aktu małżeństwa. Akt ten sporządzany jest na podstawie zaświadczenia duchownego, że oświadczenia nupturientów złożone zostały w jego obecności. Na każdym duchownym ciąży obowiązek w ciągu 5 dni od zawarcia małżeństwa złożyć oświadczenie do urzędu stanu cywilnego. Nadanie tego oświadczenia jako przesyłki poleconej w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z przekazaniem go do urzędu stanu cywilnego. Jednak „jeżeli zachowanie tego terminu nie jest możliwe z powodu siły wyższej, bieg terminu ulega zawieszeniu przez czas trwania przeszkody. Przy obliczaniu biegu terminu nie uwzględnia się dni uznanych ustawowo za wolne od pracy.”²⁷ Występują wątpliwości w doktrynie prawa, czy duchowny powinien przekazać to zaświadczenie wyłącznie osobiście, czy może to uczynić za pośrednictwem posłańca, bądź czy sami małżonkowie mogą w imieniu duchownego tego dokonać. W sytuacji gdy duchowny nie złoży takowego oświadczenia w przeciągu 5 dni od daty zawarcia małżeństwa to kierownik urzędu stanu cywilnego odmówi sporządzenia aktu małżeństwa. Należy wtedy dochodzić od duchownego naprawienia szkody ale jedynym sposobem tego uczynienia jest ponowne złożenie oświadczeń przez nupturientów ale przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Należy zaznaczyć, iż nie sporządzenie aktu małżeństwa przez kierownika urzędu stanu cywilnego jest równoznaczne z niezawarciem małżeństwa.²⁸ Kierownik urzędu stanu cywilnego odmówi sporządzenia aktu małżeństwa również w dwóch innych przypadkach. Po pierwsze w sytuacji gdy zaświadczenie czyni zadość wymogom przewidzianym w art. 8 § 2 KRO, gdyż podstawą sporządzenia aktu małżeństwa jest zaświadczenie sporządzone zgodnie z tym artykułem, np. brak podpisu którejś z osób wskazanych w tym artykule. Dyskusyjna jest w tym przypadku kwestia czy zaświadczenie to powinno być sporządzone na urzędowym formularzu czy według ustalonego

²⁶ R. Krajewski, *op. cit.*, s. 47.

²⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, art. 8 § 3.

²⁸ R. Krajewski, *op. cit.*, s. 47 - 48.

wzoru i stanowić jeden dokument wraz z zaświadczeniem stwierdzającym brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa. Kolejną nie wymienioną jeszcze przesłanką zmuszającą kierownika urzędu stanu cywilnego do odmowy sporządzenia aktu małżeństwa jest sytuacja, w której w ogóle nie otrzymał on odpowiedniego zaświadczenia. Informację o zawarciu małżeństwa w formie wyznaniowej uzyskał w inny sposób np. na skutek ustnych oświadczeń nupturientów lub świadków. Istnieje w tym przypadku jeden wyjątek, mianowicie gdy kierownik urzędu stanu cywilnego może sporządzić akt małżeństwa na podstawie potwierdzenia przez duchownego treści zaświadczenia, w przypadku gdy zaświadczenie przekazane do urzędu stanu cywilnego przesyłką poleconą zostało utracone przed dotarciem do urzędu stanu cywilnego.²⁹

Wymogi formalno-porządkowe zawarcia małżeństwa

Przesłanki formalno-prawne zawarcia małżeństwa powstały głównie w celu, aby zapobiec zawieraniu małżeństw wadliwych np. bigamicznych. Nie zachowanie tych przesłanek jednak nie wywiera negatywnego wpływu na samo zawarcie małżeństwa. Naruszenie tych przesłanek może jedynie pośrednio spowodować wadliwość małżeństwa, a to oznacza jego unieważnialność np. w skutek niedokonania przez kierownika urzędu stanu cywilnego czynności mających na celu ustalenie braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa. Ponieważ można zawrzeć małżeństwo zarówno w formie cywilnej jak i wyznaniowej to przesłanki po temu będą się od siebie różnić. Jest jednak pewna grupa przesłanek wspólnych dla obydwu form zawarcia małżeństwa. Zalicza się do nich:

- Złożenie przez nupturientów przed zawarciem małżeństwa odpowiednich dokumentów. W szczególności dokumentu stwierdzającego tożsamość, odpis skrócony aktu urodzenia, opcjonalnie dowód ustania bądź unieważnienia poprzedniego małżeństwa, gdy wymagają tego przepisy KRO również zezwolenie na zawarcie małżeństwa. Jeżeli jednak otrzymanie dokumentu, który osoba zamierzająca zawrzeć małżeństwo jest obowiązana złożyć lub przedstawić kierownikowi urzędu stanu cywilnego, napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody, to sąd może zwolnić tę osobę od obowiązku złożenia lub przedstawienia tego dokumentu.

²⁹ J. Ignatowicz, M. Nazar, *op. cit.* s. 90 – 91.

- Cudzoziemcy obowiązani są złożyć dokument stwierdzający, że zgodnie z właściwym prawem może zawrzeć związek małżeński, chyba że sąd zwolni go od tego obowiązku. W takim wypadku sąd uznaje dopuszczalność zawarcia małżeństwa.
- Nupturienti są zobowiązani do złożenia pisemnego zapewnienia, że nie są świadomi istnienia okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa. Kierownik urzędu stanu cywilnego jest natomiast zobowiązany do wyjaśnienia osobom zamierzającym zawrzeć małżeństwo doniosłość tego związku oraz przepisy regulujące prawa i obowiązki małżonków, a także przepisy o nazwisku małżonków i o nazwisku ich dzieci.³⁰

Przesłankami formalno-porządkowymi zawarcia małżeństwa w formie świeckiej są:

- Zawarcie małżeństwa następuje w urzędzie stanu cywilnego wybranym przez nupturientów, tak więc nie musi to być urząd miejsca zamieszkania jednej ze stron. Z uzasadnionych przyczyn kierownik urzędu stanu cywilnego może przyjąć oświadczenie o wstąpieniu w związek małżeński poza lokalem urzędu stanu cywilnego.
- Małżeństwo nie może zostać zawarte przed upływem miesiąca od dnia złożenia przez nupturientów pisemnych zapewnień, że nie wiedzą o istnieniu okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa. Kierownik urzędu stanu cywilnego może jednak zezwolić na zawarcie małżeństwa we wcześniejszym terminie.
- Jeżeli kierownik urzędu stanu cywilnego dowiedział się o istnieniu okoliczności wyłączającej zawarcie zamierzonego małżeństwa to powinien odmówić przyjęcia oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński. W przypadku wątpliwości powinien zwrócić się do sądu o rozstrzygnięcie czy małżeństwo może być zawarte.
- Małżeństwo musi być zawarte z zachowaniem uroczystej formy, publicznie w obecności dwóch pełnoletnich świadków. Na tryb ten składa się: złożenie przez nupturientów oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński i ogłoszenie przez kierownika urzędu stanu cywilnego zawarcia małżeństwa wskutek zgodnych oświadczeń obu stron. W przypadku, gdy związek małżeński chce zawrzeć osoba niemogąca mówić to składa oświadczenie o wstąpieniu w związek małżeński, podpisując akt małżeństwa.
- Akt małżeństwa powinien zostać sporządzony niezwłocznie po jego zawarciu albo niezwłocznie po ustaniu przeszkody, która uniemożliwiała dokonanie tej czynności. Sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w formie cywilnej ma deklaratoryjne znaczenie. W takim wypadku akt małżeństwa stanowi tylko dowód zawarcia małżeństwa,

³⁰ *Ibidem*, s. 93.

które następuje już w chwili złożenia przez nupturientów zgodnych oświadczeń woli, że wstępują w związek małżeński.

Przesłankami formalno-porządkowymi zawarcia małżeństwa w formie wyznaniowej są:

- Osobom, które zamierzają zawrzeć małżeństwo w formie wyznaniowej kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy pod względem miejsca zamieszkania jednego z nupturientów wydaje zaświadczenie, w którym stwierdza brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa i treść oraz datę złożonych przez nim oświadczeń w sprawie nazwisk przyszłych małżonków oraz ich dzieci. Zaświadczenie to nupturienti zobowiązani są przedstawić duchownemu, w obecności którego ma być zawarte małżeństwo. Zaświadczenie owe traci moc po upływie trzech miesięcy od daty wydania. Kierownik urzędu stanu cywilnego przy wydawaniu owego zaświadczenia powinien poinformować strony o dalszych czynnościach niezbędnych do zawarcia małżeństwa
- W przypadku gdy kierownik urzędu stanu cywilnego dowiedział się o istnieniu okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa, to powinien odmówić wydania owego zaświadczenia. W razie wątpliwości może zwrócić się do sądu o rozstrzygnięcie, czy małżeństwo może być zawarte.
- Duchowny z kolei, nie powinien przyjąć oświadczeń o zamiarze zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu z jednoczesnym wstąpieniem w wyznaniowy związek małżeński w razie nieprzedstawienia mu sporządzonego przez kierownika urzędu stanu cywilnego zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa ze skutkami określonymi w polskim ustawodawstwie.
- Przed zawarciem małżeństwa podlegającego prawu wewnętrznemu kościoła bądź innego związku wyznaniowego duchowny zobowiązany jest poinformować nupturientów o treści podstawowych przepisów prawa polskiego normujących zawarcie małżeństwa i jego skutki.
- Duchowny po złożeniu oświadczeń o zawarciu małżeństwa, które podlega prawu polskiemu zobowiązany jest niezwłocznie sporządzić zaświadczenie stwierdzające, iż oświadczenia zostały złożone w jego obecności przy zawarciu związku małżeńskiego podlegającego prawu wewnętrznemu kościoła bądź związku wyznaniowego, a także podpisać je oraz odebrać podpisy od nupturientów i dwóch pełnoletnich świadków obecnych przy składaniu oświadczeń.³¹

³¹ *Ibidem*, s. 94.

Przeszkody małżeńskie

Przeszkody małżeńskie są podyktowane różnymi motywami, mogą to być względy biologiczne, eugeniczne, molarne bądź społeczno-obyczajowe. Katalog przeszkód małżeńskich jest katalogiem zamkniętym. Pierwszą przeszkodą jest przeszkoda wieku. Małżeństwo może być bowiem zawarte przez osoby, które ukończyły 18 rok życia. Kobieta może zawrzeć związek małżeński po ukończeniu 16 lat ale tylko w wypadku, że sąd opiekuńczy na to zezwoli ze względu na ważne powody po wcześniejszym ustaleniu, że zawarcie małżeństwa będzie zgodne z dobrem założonej rodziny. Takim sposobem kobieta uzyskuje pełnoletniość. Należy zwrócić jednak uwagę, że w przepisach KRO jest mowa o progu 18 lat dla zawarcia małżeństwa a nie o pełnoletniości. Drugą przeszkodę stanowi przeszkoda ubezwłasnowolnienia, czyli nie może zawrzeć związku małżeńskiego osoba ubezwłasnowolniona całkowicie. Dzieje się tak dlatego, gdyż: „Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem. Dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską.”³² Nie stanowi samo przez się przeszkody natomiast ubezwłasnowolnienie częściowe. Trzecią przeszkodą małżeńską jest choroba psychiczna. „Nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Jeżeli jednak stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie, sąd może jej zezwolić na zawarcie małżeństwa. Unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków. Nie można unieważnić małżeństwa z powodu choroby psychicznej jednego z małżonków po ustaniu tej choroby.”³³ Czwartą przeszkodą jest przeszkoda bigami. „Nie może zawrzeć małżeństwa, kto już pozostaje w związku małżeńskim. Unieważnienia małżeństwa z powodu pozostawania przez jednego z małżonków w poprzednio zawartym związku małżeńskim może żądać każdy, kto ma w tym interes prawny. Nie można unieważnić małżeństwa z powodu pozostawania

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm., art. 12 i 13.

³³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, art. 12.

przez jednego z małżonków w poprzednio zawartym związku małżeńskim, jeżeli poprzednie małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, chyba że ustanie tego małżeństwa nastąpiło przez śmierć osoby, która zawarła ponowne małżeństwo pozostając w poprzednio zawartym związku małżeńskim.”³⁴ Sama nazwa ‘przeszkoda bigami’ jest nieścisła, gdyż zakaz o którym mowa nie pozwala na zawarcie nie tylko drugiego małżeństwa ale i małżeństw dalszych. Bigamia stanowi przestępstwo w myśl przepisów KK. Ważne jest to, iż nie może zawrzeć małżeństwa osoba, która pozostaje już w innym związku małżeńskim, a także osoba, która w formie wyznaniowej złożyła oświadczenie o zawarciu małżeństwa cywilnego, choćby jeszcze akt małżeństwa nie został sporządzony, lecz równocześnie nie upłynął ustawowy termin sporządzenia aktu małżeństwa. Oświadczenie o zawarciu małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej jest bezwarunkowe, a dopełniający go konstytutywny skutek sporządzania aktu małżeństwa ma moc wsteczną. Przeszkoda ta jest naturalną konsekwencją zasady monogamii.³⁵

Przeszkoda pokrewieństwa stanowi piątą przeszkodę zawarcia małżeństwa. „Nie mogą zawrzeć ze sobą małżeństwa krewni w linii prostej, rodzeństwo ani powinowaci w linii prostej. Jednakże z ważnych powodów sąd może zezwolić na zawarcie małżeństwa między powinowatymi. Unieważnienia małżeństwa z powodu pokrewieństwa między małżonkami może żądać każdy, kto ma w tym interes prawny. Unieważnienia małżeństwa z powodu powinowactwa między małżonkami może żądać każdy z małżonków.”³⁶ Za tą przeszkodą w sposób oczywisty przemawiają względy eugeniczne. Zawarcia małżeństwa przez osoby w/w stopniu spokrewnione nie stanowi przestępstwa, jednak przestępstwem jest obcowanie płciowe między osobami w/w stopniu spokrewnionymi.³⁷ „Kto dopuszcza się obcowania płciowego w stosunku do wstępnego, zstępnego, przysposobionego, przysposabiającego, brata lub siostry, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”³⁸ Szustą przeszkodę małżeńską natomiast stanowi przeszkoda powinowactwa. Nie mogą więc zawrzeć ze sobą związku małżeńskiego powinowaci w linii prostej. Przemawiają za tym motywy natury moralno-obyczajowej. Należy odróżniać pojęcie pokrewieństwa od powinowactwa. Pokrewieństwo bowiem to więź rodzinna osób pochodzących od tego samego przodka, która jest przede wszystkim faktem biologicznym. Możemy wyróżnić pokrewieństwo w linii

³⁴ *Ibidem*, art. 13.

³⁵ J. Ignatowicz, M. Nazar, *op. cit.* s. 95 – 97.

³⁶ Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, art. 14.

³⁷ J. Ignatowicz, M. Nazar, *op. cit.* s. 97.

³⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz. U. z 1997 Nr 88, poz. 553, ze zm. art. 201.

prostej, czyli takie w ramach którego krewnymi są osoby pochodzące jedna od drugiej np. dziadkowie – rodzice – dzieci oraz pokrewieństwo w linii bocznej, które odnosi się do osób, które nie pochodzą od siebie ale mają za to wspólnego przodka np. wujek, rodzeństwo czy siostrzeniec. Powinowactwo natomiast jest to stosunek będący konsekwencją zawarcia małżeństwa, który zachodzi między małżonkiem, a krewnymi drugiego małżonka.³⁹

Siódmą przesłanką natomiast jest przesłanka przysposobienia. „Nie mogą zawrzeć ze sobą małżeństwa przysposabiający i przysposobiony. Unieważnienia małżeństwa z powodu stosunku przysposobienia między małżonkami może żądać każdy z małżonków. Nie można unieważnić małżeństwa z powodu stosunku przysposobienia między małżonkami, jeżeli stosunek ten ustał.”⁴⁰ Zakaz ten staje się jasny, jeżeli się weźmie pod uwagę fakt, że zgodnie z KRO przysposobienie jest równoznaczne z naturalnym stosunkiem rodzicielskim. Zakaz ten obowiązuje niezależnie od tego czy mamy do czynienia z przysposobieniem pełnym czy niepełnym. Przeszkoda ta obejmuje jednak tylko przysposobionego i przysposabiającego, a nie dotyczy już przysposobionego i jego krewnych z przysposobienia.⁴¹

³⁹ *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, [w:] Sieć punktów poradnictwa prawnego i obywatelskiego, Stowarzyszenie Euro - Concret, Wrocław, s. 10.

⁴⁰ Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, art. 15.

⁴¹ J. Ignatowicz, M. Nazar, *op. cit.* s. 97.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 poz. 788 ze zm.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.
4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny, Dz. U. z 1997 Nr 88, poz. 553, ze zm.

Literatura:

1. Grzybowski S., „*Prawo rodzinne*”, Warszawa 1980
2. Ignatowicz J., Nazar M., „*Prawo Rodzinne*”, Warszawa 2005
3. Krajewski R., „*Podstawy prawa rodzinnego*”, Warszawa 2003
4. *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, [w:] Sieć punktów poradnictwa prawnego i obywatelskiego, Stowarzyszenie Euro - Concret, Wrocław
5. Winiarz J., „*Prawo rodzinne*”, wydanie 9, Warszawa 1996

Rozdział III

Utworzenie oraz organizacja Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu

Marcin Stróż⁴²

Wstęp

W poniższym artykule zostaną przybliżone podstawowe i elementarne informacje w zakresie historii Policji i jej organizacji. Dotyczyć one będą formowania się i początków tej jednostki mundurowej. Celem artykułu jest przedstawienie jak na przestrzeni lat zmieniał się jej system strukturalno-organizacyjny, a także uprawnienia samych funkcjonariuszy.

Dokonywane zmiany były spowodowane niejednokrotnie wydarzeniami historycznymi, przemianami gospodarczymi, społecznymi oraz politycznymi. Jednak bez względu na okoliczności do jej najważniejszych kompetencji należało zawsze zapewnienie bezpieczeństwa porządku publicznego. Zawarte w tym artykule zagadnienia mają na celu przybliżenie w teorii organizacji tej formacji mundurowej.

Geneza służb mundurowych

Każde państwo ma za zadanie zagwarantować porządek publiczny i bezpieczeństwo swoim obywatelom. Zapewnienie wyżej wymienionych przesłanek może zostać osiągnięte przy pomocy różnych sposobów, osób oraz jednostek organizacyjnych. Kwestia porządku i bezpieczeństwa publicznego w szerokim ujęciu opierająca się na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego towarzyszyła społeczeństwu od czasu rozpoczęcia rozwijania się państwowości⁴³.

Ustalenie początków działań ochronnych będących oznakami funkcjonowania służb mundurowych należy szukać w starożytności. Określenie „policja” wywodzi się od greckiego

⁴² **Marcin Stróż** – student I roku II stopnia studiów stacjonarnych na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno – Humanistycznym im. K. Pułaskiego w Radomiu. Zainteresowania naukowe to: część szczegółowa prawa administracyjnego oraz służby mundurowe. W wolnym czasie interesuje się piłką nożną.

⁴³ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis, Warszawa 2013 s.22.

słowa *politeja* co oznacza zarządzanie miastem⁴⁴. Pierwszym, który używał tego terminu do scharakteryzowania zbiorowej społeczności zapewniającej bezpieczeństwo innym był Arystoteles⁴⁵. To właśnie przekształcenia społeczne i gospodarcze, a także polityczne zawirowania wywoływały zwiększenie roli państw w sprawach bezpieczeństwa dla obywateli. Uznane później jako *polita* (łac.), termin ten wyrażał ogół funkcji państwowych⁴⁶. Do wieku XIX termin ten utrzymywał się właśnie w takim znaczeniu, ponieważ potem przypisywano mu wyłącznie ochronę mienia publicznego.

Już w X wieku książęcy urzędnicy mieli takie kompetencje które można oznaczyć mianem policyjnych. Podczas rządów Piastów zarządzający namiestnicy prowincjami mieli za zadanie zapewnić w prowincji ochronę i porządek. Na dworze księcia urzędnikiem odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa był komes. Za zdarzenia dotyczące fałszowania monet odpowiedzialny był mincerz⁴⁷. Wraz z upływem czasu pojawili się kasztelanowie zastępujący urząd komesa. Mieli oni kompetencje policyjne, administracyjne oraz sądownicze.

W wieku XV funkcjonować zaczął urząd justycjariusza, który zajmował się m.in. przesłuchaniami świadków, a co za tym idzie realizował zadania policyjne i sądownicze. Podstawowymi cechami państwa w XVII i XVIII wieku stały się silna władza panującego i posłuszeństwo poddanych. Prawo policyjne (*ius polittae*) nie znaczyło nic innego jak zestawienie oświadczeń woli panującego, posiadających moc prawa⁴⁸.

Policja jako pojęcie szeroko rozumiane oprócz porządku publicznego i bezpieczeństwa obejmowało również inne sprawy z administracji państwa. W 1765 r. utworzono komisje dobrego porządku, będące organami składającymi się z miejscowej szlachty. Nadzorowały one porządkowanie wewnętrznej organizacji i finansów konkretnych miast królewskich oraz sytuację zdrowotną ludności. Szlachta oraz ludność od niej zależna była wyłączona spod zakresu działania władz policyjnych⁴⁹. Duże znaczenie miał urząd starosty gdyż odpowiedzialny był za stan porządku i bezpieczeństwa. Starosta miał do pomocy sługi

⁴⁴ S. Pieprzny, *Policja .Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 11.

⁴⁵ Arystoteles (384-322 p.n.e.) - grecki filozof ,wszechstronny myśliciel i uczony starożytności, swoimi zainteresowaniami obejmował prawie wszystkie gałęzie ówczesnej wiedzy.

⁴⁶ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 46.

⁴⁷ Mincerz - w średniowiecznej Polsce to urzędnik królewski zajmujący się kontrolą monety będącej w obiegu, jej wymianą i ściganiem oraz karaniem fałszerzy.

⁴⁸ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 47.

⁴⁹ A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce, w dobie rozbiorów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959 s. 30.

starościńskie. Jednym z tych sług był burgrabia który odpowiadał w miastach za bezpieczeństwo publiczne. W Polsce Rada Nieustająca powołała w 1775 r. państwowy organ nadzorujący policyjną działalność w kraju – Departament Policji, który podlegał Marszałkowi Wielkiemu. Jednak departament jak również komisje mu podlegające zniesione zostały z powodów finansowych w roku 1788.

Finalnie termin policji zostało ustalony w pruskim Landrechcie⁵⁰ z 1794r. i francuskim kodeksie karnym z 1795 r. i to oznaczenie funkcjonuje praktycznie do dziś. Określając ten termin wzięto pod uwagę zmianę jego treści na przestrzeni wieków, prowadzącą do ograniczenia granic władzy policyjnej. Pod tym określeniem wskazane kodeksy pojmowały działalność administracji wewnętrznej mającą za zadanie ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego⁵¹.

Po trzecim rozbiore Polski w 1795 r. i utracie niepodległości nastąpił brak samodzielności w tworzeniu struktur gwarantujących porządek publiczny i bezpieczeństwo. W 1815 r. w Królestwie Polskim powołano Wyższą Wojskowo-Tajną Policję oraz w 1816r. Korpus Żandarmerii. Po upływie sześciu lat Korpus Żandarmerii został przekształcony w Centralną Komendę Policji dla Królestw Polskiego.

W dniu 5 grudnia 1918 r. został wydany dekret o organizacji państwowej Milicji Ludowej⁵². Została ona powołana aby chronić oraz zapewnić bezpieczeństwo i spokój mieszkańcom wsi i miast. Dodatkowo Milicja Ludowa miała walczyć z przejawami dla niezadowolenia społecznego wobec przeprowadzanych przez państwo decyzjach. W Milicji Ludowej Komendant Główny piastował władzę zwierzchnią. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w celach organizatorsko-nadzorczych powstały Wydział Milicji. Utworzono komendy okręgowe, komendy obwodowe (powiatowe) i posterunki. Zazwyczaj władze policyjne rozpoczynały działalność w momencie wkraczania wojsk polskich na odzyskiwanych terenach. W jednostce Komendy Głównej istniały wydziały: Służby Czynnej, Rezerw, Informacyjno-Wywiadowczy i Administracyjny⁵³.

Kolejny dekret z dnia 9 stycznia 1919 r.⁵⁴ wszystkie milicje samorządowe, komunalne i miejskie przekształcił w Policję Komunalną podporządkowaną Naczelnej Inspekcji Policji Komunalnej. Komendantem Głównym Policji Komunalnej i Milicji Ludowej

⁵⁰ Landrecht - powszechne prawo krajowe dla państw królewsko-pruskich.

⁵¹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 12.

⁵² Dekret z 5 grudnia 1918 r. o organizacji państwowej Milicji Ludowej, Dz. Pr.1918, Nr 19, poz. 53.

⁵³ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s.49.

⁵⁴ Dekret z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej, Dz. Pr.1919, Nr 5, poz. 98.

został kapitan (późniejszy generał) Kazimierz Młodzianowski. Przydzielono mu misję sformowania przyszłej Policji Państwowej⁵⁵. Prace nad projektem ustawy policyjnej podjęto w lutym 1919 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie czekając na uchwalenie tej ustawy dokonało reorganizacji służb porządkowych i wszystkie formacje zostały uzależnione od Komendy Głównej.

W dniu 24 lipca 1919 r. uchwalono ustawę o Policji Państwowej⁵⁶ jako służbie ogólnopolskiej, jednolitej, zhierarchizowanej, scentralizowanej i stworzonej na wzór wojskowy. Na jej czele stał Komendant Główny ze swym organem wykonawczym – Komendą Główną.

W strukturze Komendy Głównej mieściły się następujące wydziały: organizacyjno-szkoleniowy, gospodarczy, personalny, śledczy, dowodzenia ogólnego, inspekcji i samodzielny referat wojskowy oraz sekretariat. Utworzone jednostki terenowe przystosowano do podziału władz administracyjnych państwa. Sprawowały obowiązki komendy okręgowe-po 1925 r. wojewódzkie, komendy powiatowe, komendy miejskie, komisariaty i posterunki gminne. Do Policji Państwowej zostali wcieleni zgodnie z przepisami przejściowymi wszyscy funkcjonariusze policji komunalnych, państwowej, samorządowych, Milicji Ludowej, straży kolejowych, różnych innych straży, urzędów śledczych - po odpowiedniej procedurze kwalifikacyjnej. Zjawisko to dotyczyło również funkcjonariuszy i żandarmerii wszystkich jednostek policyjnych służących w formowanych przez Polaków instytucjach bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarach pozostających pod obcą okupacją. W okolicznościach konfliktu zbrojnego, w stanie wojennym, Policja Państwowa miała być zależna od Naczelnego Wodza, jej działaniami miał kierować szef Żandarmerii⁵⁷.

Policja Państwowa, zwana również „policją granatową”, miała być instytucją wykonawczą władz państwowych i samorządowych do ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Na wniosek wojewody tworzone posterunki i komisariaty, a aprobował je minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji. Rozróżniano następujące rodzaje posterunków: podoficerskie i oficerskie, ustanawiane ze racji wyjątkowych okoliczności. W obrzeżach miasta powstawały posterunki podległe komisariatom, a w szczególnych sytuacjach także tzw. wartownie policyjne. Dodatkowo w dużych miastach lokalizowano posterunki lub komisariaty specjalistyczne,

⁵⁵ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 49.

⁵⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej, Dz. U. 1919, Nr 61, poz. 363.

⁵⁷ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 50.

a mianowicie rzeczne, kolejowe i graniczne⁵⁸. Liczba policjantów w II Rzeczypospolitej nie była wystarczająca i często ulegała zmianą. Po 1919 r. Policja Państwowa miała w swoich szeregach 30 tys. funkcjonariuszy. Organizacja była najliczniejsza w 1924 r. – 50 tys., najmniej liczna zaś w roku 1937 – 28 tys. funkcjonariuszy⁵⁹.

Kształtowanie się organów Policji

Na podstawie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej⁶⁰ będące kolejnym aktem normatywnym dotyczącym Policji, określiło ją jako jednolity zorganizowany na wzór wojskowy korpus podlegający administracji ogólnej, którego celem było utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

Uformowanie Policji w oparciu o rozwiązania prawne pochodzące z tego rozporządzenia wzmocniało jej autonomię, centralizację i redukowało znaczenie terenowych władz administracji ogólnej oraz samorządów⁶¹. W sprawach kadrowych, w zakresie wykształcenia, wykonywania służby czy zaopatrzenia technicznego policja podlegała policyjnym przełożonym. Zgodnie z rozporządzeniem władze administracji ogólnej mogły domagać się od przełożonych policji wyjaśnień i sprawozdań, a w sytuacji gdy zaistnieją nieprawidłowości w sferze organizacji i administracji wewnętrznej ich likwidacji.

Za treść zaleceń przekazywanych Policji wyłączną odpowiedzialność ponosiły władze administracji ogólnej oraz sądowe i prokuratorskie. Zakres uprawnień organów administracji ogólnej dotyczyły m.in. prawa żądania wyjaśnień i sprawozdań w sprawach administracji wewnętrznej Policji. Ponadto wojewoda rozstrzygał o lokalizacji posterunków, jak również o czasowym wzmocnieniu policji jednego powiatu siłami innego, na obszarze tego samego województwa⁶².

Koszty utrzymania Policji w całości pokrywał Skarb Państwa, a gminy zobowiązane były do zapewnienia lokali dla Policji⁶³. Poprzez rozporządzenie organizacyjnym

⁵⁸ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 14.

⁵⁹ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 51.

⁶⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej, Dz. U. 1928, Nr 28, poz. 257.

⁶¹ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis, Warszawa 2013 s. 42.

⁶² S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 15.

⁶³ *Ibidem*, s. 16

przemianom poddana została też Policja Państwowa m.st. Warszawy – utworzono jednostkę okręgową z podziałem miasta na powiaty grodzkie i komisariaty. Reorganizacja objęła jednocześnie policję w powiatach miejskich, gdzie powstały obwody powiatowe⁶⁴.

Po zakończeniu II wojny światowej, zmiany jakie nastąpiły w sytuacji międzynarodowej oraz społeczno-politycznej, zaowocowały dekretem o powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w dniu 27 lipca 1944 r. Milicji Obywatelskiej. Dekret informował, że każda rada narodowa miejska czy gminna powołuje Milicję Obywatelską do strzeżenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze swojego działania, oraz prowadzi nad nią nadzór. Dekret przyjęty przez Krajową Radę Narodową nie wszedł jednak w życie. Nie został opublikowany z powodu wewnętrznych rozbieżności nowego aparatu władzy⁶⁵.

Dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944r.⁶⁶ została rozwiązana Policja Państwowa⁶⁷. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej⁶⁸ w jej miejsce utworzył Milicję Obywatelską i podporządkował ją resortowi bezpieczeństwa publicznego⁶⁹.

W ramach działań organizacyjnych jednostki pełniące funkcje policyjne liczyły około 250tys. funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników cywilnych. W 1945 r. Milicja Obywatelska dysponowała 64 439 etatami, jednak faktycznie obsadzonych etatów było 56 203. Komenda Główna Milicji Obywatelskiej obejmowała Zarząd Polityczno-Wychowawczy, dwa merytoryczne oddziały - służby śledczej i służby zewnętrznej, batalion operacyjny, jednostek pomocniczych - wydziału organizacyjnego, personalnego i gospodarczego oraz wyodrębnionej Kancelarii Głównej. Organy szczebla wojewódzkiego i powiatowego dopasowane do podziału administracyjnego kraju odwzorowywały strukturę centralną. Jednostki niższego szczebla, a więc komisariaty i posterunki posiadały mniej złożoną strukturę⁷⁰.

⁶⁴ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 51.

⁶⁵ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 54.

⁶⁶ Dekret z dnia 15 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu policji państwowej, Dz. U. 1944, Nr 2, poz. 6.

⁶⁷ S. Pieprzny, *Policja .Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 16.

⁶⁸ Dekret z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1944, Nr 7, poz. 33.

⁶⁹ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis, Warszawa 2013 s. 42.

⁷⁰ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 55.

W Milicji Obywatelskiej dokonało się wiele zmian organizacyjno-strukturalnych w 1952 r. Głównie chodzi o wyodrębnienie i w dalszej kolejności ciągle wzmacnianie dwóch pionów: śledczego oraz walki z przestępczością gospodarczą, szczególnie do ochrony dominującej własności państwowej i spółdzielczej. Od tej pory pierwszorzędnymi stały się piony: służby zewnętrznej, kryminalnej, do walki z przestępczością gospodarczą oraz śledczy⁷¹. Ustalenia tego dekretu anulowane zostały dekretem z dnia 20 lipca 1954r. o Milicji Obywatelskiej⁷². Dekret ten definiował milicje jako zaaranżowaną na model wojskowy i uzbrojoną formację służby bezpieczeństwa publicznego, powiązaną ściśle z Ministerstwem Bezpieczeństwa Publicznego. Termin „policja” został po wojnie zastępowany określeniem „milicja”⁷³.

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego dekretem z 7 grudnia 1954 r. o naczelnym organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego⁷⁴ stanowił, że Milicja Obywatelska została odłączona od resortu bezpieczeństwa publicznego i umieszczona w resorcie spraw wewnętrznych⁷⁵. Zniesienie Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego skutkowało powołaniem dwóch organów centralnych. Był to:

- a) Komitet do spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów
- b) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Zgodnie dekretem z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej⁷⁶ została ona zdefiniowana jako „uzbrojona formacja powołana do ochrony spokoju, ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego”, była podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Komenda główna jako organ centralny i komendy wojewódzkie, miejskie i dzielnicowe oraz komisariaty i posterunki jako organy terenowe były organami Milicji. Minister posiadał kompetencje znoszenia istniejących i tworzenia nowych organów terenowych milicji⁷⁷.

⁷¹ *Ibidem*, s. 55

⁷² Dekret z dnia 20 lipca 1954 o Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1954, Nr 34, poz. 134.

⁷³ S. Pieprzny, *Policja .Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 16.

⁷⁴ Dekret z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnym organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. 1954, Nr 54, poz. 269.

⁷⁵ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis, Warszawa 2013 s. 42

⁷⁶ Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1955, Nr 46, poz. 211.

⁷⁷ S. Pieprzny, *Policja .Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 17.

Pod koniec 1956 r. zostały organizacyjnie wyodrębnione, wyznaczone do realizowania celów w okolicznościach szczególnego zagrożenia porządku publicznego siły pod nazwą Zmotoryzowane Obwody Milicji Obywatelskiej (ZOMO). Rozkaz Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej nr 5 z dnia 17 lipca 1957 r. wprowadzający „Wytyczne o organizacji i wykonywaniu służby przez ZOMO” określał konkretne zadania i wyposażenie tych jednostek. Te zwarte siły miały sprzyjać likwidacji uzbrojonych przestępców oraz grup chuligańskich. Wraz z upływem czasu, w okresie lat 60. i 70. oraz 80. władze doprowadziły do konfrontacji tych sił ze obywatelami kraju⁷⁸.

W dniu 14 lipca 1983 r. weszła w życie ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów⁷⁹. Ustawa wskazywała ministramu naczelnym organem administracji państwowej w zakresie ochrony porządku publicznego, jak również obrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie oraz dobytek materialny i kulturalny społeczeństwa⁸⁰.

Struktura organizacyjna milicji w sposób istotny została zmieniona poprzez ustawę. W charakterze terenowych organów Ministra Spraw Wewnętrznych wyznaczyła w jednostkach podziału terytorialnego:

- a) szefów wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych,
- b) szefów rejonowych, miejskich i dzielnicowych urzędów spraw wewnętrznych oraz
- c) komendantów komisariatów i posterunków milicji⁸¹.

Zgodnie z zarządzeniem ministra szefowie urzędów i komendanci komisariatów oraz posterunków realizowali swoje zadania przy pomocy podporządkowanych im urzędów, komisariatów i posterunków. Terenowymi jednostkami milicji w miejsce komend stały się wojewódzkie urzędy spraw wewnętrznych, rejonowe, miejskie i dzielnicowe urzędy spraw wewnętrznych, a także komisariaty i posterunki milicji. Dopiero co stworzonym urzędom rejonowym podporządkowano kilka bądź kilkanaście komisariatów i posterunków⁸²,

⁷⁸ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 56.

⁷⁹ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, Dz. U. 1983, Nr 38, poz. 172.

⁸⁰ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 17.

⁸¹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 18.

⁸² Zarządzenie nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1983 r. w sprawie jednostek rejonowych Milicji Obywatelskiej oraz ich terytorialnego zasięgu działania, Dz. U. MSW, Nr 2, poz. 3. Na mocy tego zarządzenia utworzono 360 jednostek rejonowych spraw wewnętrznych.

przy czym w jednostkach milicji funkcjonowało założenie hierarchicznego podporządkowania⁸³.

Zachodzące w państwie do końca lat 80. zmiany ustrojowo-gospodarcze i polityczne, miały swoje przejawy w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Funkcjonujące w tym obszarze służby podporządkowane Ministrowi Spraw Wewnętrznych zostały rozwiązane, a w zamian utworzono nowe jednostki ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, których forma organizacyjna i pole działania zaadaptowano do nowego stanu rzeczy⁸⁴.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. uchwalona przez Sejm RP rozwiązała Milicję Obywatelską, a utworzyła Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania porządku publicznego. Określa ona zagadnienia związane z organizacją Policji, służbowy stosunek policjanta oraz szereg jego kompetencji:

- a) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- b) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- c) zapewnienie bezpieczeństwa w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej jak również w ruchu drogowym,
- d) prowadzenie działań zapobiegających popełnianiu przestępstw i wykroczeń,
- e) nadzór nad przestrzeganiem przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną⁸⁵.

Założenia organizacyjno - strukturalne Policji charakteryzują się m.in. praworządnością, oparcie organizacji na podziale terytorialnym kraju oraz hierarchiczne podporządkowanie. Ustawa jest więc aktem prawnym składającym się z kilku elementów w którym oznaczono normy regulujące zadania policji jako organu administracji państwowej oraz uprawnienia funkcjonariuszy. Dotyczy zarazem przepisów definiujących status służbowy z prawami i zakresem uprawnień policjanta⁸⁶.

Ustawa o Policji wypełniała cele przyjęte przez ustawodawcę w czasach występujących przekształceń na terenie Polski. Jednak między rozwiązaniami zawartymi w ustawie, a realiami praktycznymi wraz z przemianami ustrojowymi pojawiały się luki

⁸³ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1988 s. 54.

⁸⁴ S. Pieprzny, *Policja .Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 18.

⁸⁵ Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.

⁸⁶ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 60.

prawne oraz uwidaczniały się komplikacje w interpretowaniu przepisów. Doprowadzało to do sytuacji w której władze musiały w ustawie wprowadzać korekty i zmiany. Nowe koncepcje organizacyjne oraz różniące się formy pełnienia władzy przez kolejne rządy dawały początek kolejnym nowelizacjom tego aktu prawnego.

Uwidaczniały się potrzeby nasuwające inne, unowocześnione ujęcia prawne⁸⁷. Dla formy organizacyjnej Policji pewne zmiany nie odgrywały jednak większej roli⁸⁸. Dodatkowo realizowane są założenia będące rezultatem przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych⁸⁹.

Zakończenie

Podsumowując Policja przez te wszystkie lata przeszła szereg przekształceń zaczynając od starożytności przez średniowiecze, czas okupacji, aż po odzyskanie niepodległości. W całym okresie historycznym wszelkie przekształcenia ustrojowe państwa miały odzwierciedlenie w sprawowaniu obowiązków, zakresie działania i organizacji Policji. Wszystkie te ewolucje miały też wpływ na kształt i treść ustawy o Policji. Zapewnia ona wytyczenia z prawa w szerokim rozumieniu prawa policyjnego. Jest to prawo związane z regulowaniem i zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, ochrony ludzi, mienia obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹⁰.

⁸⁷ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 90.

⁸⁸ Przykładem zmian nie odgrywających większej roli dla formy organizacyjnej Policji jest ustawa z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne, Dz. U. 1991, Nr 94, poz. 422 z późn. zm.; ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, Dz. U. 2002, Nr 175, poz. 1440 z późn. zm.

⁸⁹ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 s. 61.

⁹⁰ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003 s. 19- 20.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, Dz. U. 1983, Nr 38, poz. 172.
3. Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej, Dz. U. 1919, Nr 61, poz. 363.
4. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej, Dz. U. 1928, Nr 28, poz. 257.
5. Zarządzenie nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 stycznia 1983 r. w sprawie jednostek rejonowych Milicji Obywatelskiej oraz ich terytorialnego zasięgu działania, Dz. U. MSW nr 2, poz. 3.
6. Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1955, Nr 46, poz. 211.
7. Dekret z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. 1954 Nr 54, poz. 269.
8. Dekret z dnia 20 lipca 1954 o Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1954, Nr 34, poz. 134.
9. Dekret z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1944 Nr 7, poz. 33.
10. Dekret z dnia 15 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu policji państwowej, Dz. U. 1944, Nr 2, poz. 6.
11. Dekret z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej, Dz. Pr. 1919, Nr 5, poz. 98.
12. Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o organizacji państwowej Milicji Ludowej, Dz. Pr. 1918, Nr 19, poz. 53.

Literatura:

1. Liwo M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis, Warszawa 2013
2. Pieprzny S., *Policja .Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2003.

3. Sławik K., *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
4. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1988.
5. Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce, w dobie rozbiorów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.

Rozdział IV

Procedury stanowienia prawa Unii Europejskiej

Emilia Wójcik,⁹¹

Wstęp

Unia Europejska a dokładnie porządek prawny, na którym się opiera jest element naszej polityczno-społecznej rzeczywistości. Na podstawie traktatów Unii Europejskiej powstają m.in. decyzje mające duży wpływ na funkcjonowanie państw członkowskich, a co za tym idzie również na życie ich obywateli. Członkostwo w Unii Europejskiej powoduje, że stajemy się także jej obywatelami i istotne jest posiadanie wiedzy na temat porządku prawnego. Źródła prawa Unii Europejskiej są podzielone na prawo pierwotne i prawo pochodne (wtórne). Unijny porządek prawny cechuje się przede wszystkim jednolitością jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Relacje pomiędzy prawem Unii Europejskiej a prawem krajowym są zróżnicowane i regulowane na podstawie zasad ogólnych, tj. pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, efektywności, czy też bezpośredniego skutku prawa Unii Europejskiej. Artykuł ma na celu przedstawienie systemu prawnego Unii Europejskiej na gruncie uregulowań prawnych. W szczególności wskazania: co stanowi filar porządku prawnego, jakie są podstawowe zasady prawa Unii Europejskiej, na czym polega procedura legislacyjna, czy też procedura zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską.

Zasady tworzenia prawa Unii Europejskiej

Unia Europejska wraz z przyjęciem własnego katalogu źródeł prawa, wyznaczyła zasady stanowienia prawa. W ramach tych zasad wyróżniamy:

1. Zasadę kompetencji powierzonych,
2. Zasadę subsydiarności,

⁹¹**Emilia Wójcik** - studentka II roku II stopnia na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno–Humanistycznego w Radomiu, członkini Studenckiego Koła Administratywistów Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego w Radomiu (SKAUTH).

3. Zasadę proporcjonalności.

Po za tym w trakcie tworzenia prawa wtórnego moc wiążącą mają również zasady dotyczące systemu źródeł prawa oraz wszystkie zasady ogólne UE⁹².

Zasada kompetencji powierzonych została określona w art. 3b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹³. Polega ona na działaniu Unii Europejskiej tylko w granicach kompetencji przyznanych w traktatach przez państwa członkowskie w celu osiągnięcia wskazanych w nich zamierzeń.

Kompetencje Unii Europejskiej dzieli się na:

- kompetencje wyłączne Unii Europejskiej,
- kompetencje Unii Europejskiej dzielone z państwami członkowskimi,
- kompetencje wspierające, uzupełniające, harmonizujące⁹⁴.

Z kompetencjami wyłącznymi UE mamy do czynienia, gdy na mocy traktatów wyłączną kompetencje w określonej dziedzinie ma UE. W tym przypadku państwa członkowskie mogą stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii⁹⁵. Wyróżnia się pięć dziedzin, w których Unia Europejska ma kompetencje wyłączną. Są nimi:

- unia celna,
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro,
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa,
- wspólna polityka handlowa⁹⁶.

Kompetencje dzielone polegają na tym, że zarazem państwa członkowskie jak i UE mogą stanowić prawo, czy też przyjmować akty prawnie wiążące w określonej dziedzinie. Jednak działanie państw członkowskich ma tylko charakter wtórny względem UE. Swoje kompetencje państwa wykonują w obszarze, w jakim nie zrealizowała ich UE⁹⁷. Do kompetencji dzielonych należą:

- rynek wewnętrzny,

⁹² A. Kuś, (red.), „Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony”, Lublin 2010, str. 199.

⁹³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE], wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1).

⁹⁴ <http://europa.eu/> [dostęp 28.07.2014 r.].

⁹⁵ A. Kuś, (red.), op. cit., str.200.

⁹⁶ Art. 3 TFUE

⁹⁷ A. Kuś, (red.), op. cit., str. 201.

- polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE,
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych,
- środowisko naturalne,
- ochrona konsumentów,
- transport,
- sieci transeuropejskie,
- energia,
- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE⁹⁸.

Unia Europejska otrzymała również na warunkach wskazanych w traktatach kompetencje wspierające, uzupełniające i harmonizujące działania państw członkowskich. Jednakże UE nie zastępuje kompetencji państw członkowskich⁹⁹. Do dziedzin takich działań należą:

- ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego,
- przemysł,
- kultura,
- turystyka,
- edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport,
- ochrona ludności,
- współpraca administracyjna¹⁰⁰.

Zasada subsydiarności została określona w Traktacie o Unii Europejskiej¹⁰¹, zgodnie z którym: "w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno

⁹⁸ Art. 4 TFUE

⁹⁹ A. Kuś, (red.), *op. cit.*, str. 201

¹⁰⁰ Art. 6 TFUE

¹⁰¹ Traktat o Unii Europejskiej [TUE], wersja skonsolidowana (*Dz. Urz. UE 2012 C 326*, s. 1).

na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii¹⁰²”.

Z wyżej wskazanego cytatu wynika, iż działania w określonych obszarach Instytucje unijne podejmują w przypadku, gdy ich inicjatywa prawdopodobnie jest efektywniejsza i skuteczniejsza od tych podjętych przez państwo lub grupę państw.

Również bardzo ważną zasadą stanowienia prawa jest zasada proporcjonalności. Zasada ta została wyrażona w TUE, a od wejścia Traktatu z Amsterdamu wprowadzono wymóg dotyczący wspólnotowych aktów prawnych, które muszą posiadać uzasadnienie uwzględnienia zasady proporcjonalności. Na podstawie jednego z orzeczeń ETS zasada ta polega na tym, iż akty państw członkowskich i Wspólnot wydane w ramach legislatywy, egzekutywy i sądownictwa muszą być „odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów, których realizacja dopuszczalna jest przy pomocy danej regulacji. Przy czym w razie istnienia kilku odpowiednich środków należy wybrać te, które są najmniej uciążliwe, nadto nałożone obciążenia muszą pozostawać w odpowiedni stosunku do zamierzonych celów”¹⁰³.

Traktaty stanowiące Unię Europejską

Kluczowe zmiany w zakresie stanowienia prawa UE dokonało wejście w życie Traktatu z Lizbony¹⁰⁴. Przede wszystkim zmiany te odnoszą się do uzupełnienia procedury zawierania traktatów akcesyjnych, rewizji traktatów oraz wzmocnienia znaczenia tzw. Procedury kładki. Natomiast nieznacznie obejmują one prawo pierwotne¹⁰⁵. Zmiany w stosunku do prawa pochodnego są istotniejsze, ponieważ wynikają w szczególności z usunięcia struktury filarowej UE i objęcia jednakowym reżimem prawnym jej obszaru. Głównymi przykładami nowych czynników są:

- zmiana formuły stanowienia większością kwalifikowaną w Radzie¹⁰⁶,
- wzrost liczby dziedzin, w których Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną.

¹⁰² Art. 5 TUE

¹⁰³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 11 lipca 1989 r., sprawa 265/87.

¹⁰⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE 07.C/306.01).

¹⁰⁵ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *„Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji”*, Warszawa 2011 r., str. 306.

¹⁰⁶ *Ibidem*, str. 318 - 320.

W skład Traktów stanowiących Unię Europejską wchodzi zbiór trzech rodzajów umów międzynarodowych:

1. Traktaty założycielskie wspólnot, inaczej zasady prawa międzynarodowego - po wejściu Traktatu Lizbońskiego zaliczamy do nich art.1 TUE i art.1 TFUE,
2. Traktaty rewizyjne - służą w głównej mierze do dokonywania zmian traktatów stanowiących podstawę UE,
3. Traktaty akcesyjne - ich głównym celem jest ustanowienie członkostwa nowego państwa UE, wyznaczenie innych wymagań przystąpienia¹⁰⁷.

Procedura przyjęcia Traktatów rewizyjnych

Państwa członkowskie na mocy odrębnych traktatów rewizyjnych np. Traktatu z Nicei, czy też Lizbony mogą zmieniać traktaty stanowiące podstawę UE. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej procedura rewizji traktatów stanowiących podstawę UE dzieli się na:

- zwykłą procedurę zmiany,
- uproszczone procedury zmiany tj. procedury kładki¹⁰⁸.

Zwykłą procedurę zmiany Traktatów może do Rady Unii Europejskiej przedłożyć Komisja Europejska, Parlament Europejski lub rząd każdego z państw członkowskich. Rada UE przedłożony postulat notyfikuje zarówno parlamentom państw członkowskich jak i Radzie Europejskiej. Sugerowane zmiany zostają rozpatrzone zwykłą większością głosów przez Radę Europejską, która przed zasięga konsultacji z Parlamentem Europejskim a w sytuacji zmian instytucjonalnych również Komisji Europejskiej. Następnie zostaje zwołany przez przewodniczącego Rady Europejskiej Konwent, który przyjmuje zalecenia dla Konferencji Międzynarodowej. Konwent może nie zostać zwołany jeśli Rada Europejska zwykłą większością głosów, po uprzednim uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego podejmie taką decyzję. Kolejnym krokiem jest zwołanie przez przewodniczącego Rady UE tzw. Konferencji Międzyrządowej, czyli konferencji przedstawicieli państw członkowskich. Głównym celem konferencji jest uchwalenie zmian, jakie mają zostać wprowadzone w Traktatach za wspólnym porozumieniem. Jednym z ostatnich etapów jest przejście przez służby prawne Rady projektu zmian, żeby sporządzić końcowy projekt

¹⁰⁷ M. Barcz, A. Górka, Wyrozumka, *op. cit.*, str. 306 - 307.

¹⁰⁸ Art. 48 TUE

traktatu rewizyjnego. Później jest on podpisywany przez przedstawicieli państw członkowskich. Rada Europejska w przypadku, gdy traktat rewizyjny nie został ratyfikowany w okresie 2 lat od jego podpisania a nie mniej niż 4/5 państw ratyfikowało go zajmuje się sprawą¹⁰⁹.

Modyfikacja traktatów stanowiących Unię tzw. procedura kładki

Modyfikacja traktatów stanowiących UE przeprowadzona może być na mocy specjalnych postanowień traktatów, dlatego powinno się ją odróżnić od rewizji. Rada Europejska na mocy tych postanowień jest uprawniona do wykonania odpowiedniej zmiany traktatów w ściśle wyznaczonym przedmiocie. Wyróżniamy dwie odmiany tzw. procedury kładki:

- sensu stricto: zmiana postanowień traktatu może nastąpić wyłącznie na mocy decyzji Rady Europejskiej,
- zaopatrzona zastrzeżeniem ratyfikacji, a więc państwa członkowskie ratyfikują decyzję Rady Europejskiej o zmianie postanowień traktatów¹¹⁰.

Uproszczony charakter strukturalny tej procedurze nadaje Traktat z Lizbony. Charakter ten wpływa na większą elastyczność w realizacji dalszej reformy Unii przede wszystkim w zakresie polityki i działań wewnętrznych, jak również podniesienia skuteczności procesu decyzyjnego¹¹¹.

Procedura zawierania traktatów akcesyjnych

Traktat z Lizbony wprowadził nieznaczne zmiany do procesu zawierania Traktatów Akcesyjnych¹¹². Pierwszym etapem procedury zawierania tego traktatu jest skierowanie do Rady wniosku o członkostwo w UE przez państwo. Następnie Parlament Europejski i Parlamenti Narodowe państw członkowskich zostają poinformowane o wniosku. Na najistotniejszych etapach tej procedury decyduje jednomyślnie Rada po zasięgnięciu opinii KE i uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego, udzieloną większością głosów

¹⁰⁹ J. Barcz (red.), „Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki”, Warszawa 2006, str. 228 - 229.

¹¹⁰ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, str. 309.

¹¹¹ *Ibidem*, str. 309 - 310.

¹¹² *Ibidem*, str. 310

jej członków. Decyzję o wszczęciu negocjacji akcesyjnych podejmuje Rada. Wyniki tej negocjacji komitet redakcyjny ujmuję w formę traktatu akcesyjnego. Parlament Europejski dostaje tekst traktatu i musi wyrazić na niego zgodę. Również KE otrzymuje treść traktatu jednak jej stanowisko nie jest formalnie wiążące dla Rady. Kończącym etapem jest decyzja przyjęcia projektu traktatu przez Radę. Następnie przedstawiciele państw członkowskich i państw kandydujących podpisują traktat akcesyjny i ratyfikują go zgodnie z krajowymi wymaganiami konstytucyjnymi¹¹³.

Procedura Legislacyjna Unii Europejskiej

W ramach Traktatu lizbońskiego w Unii Europejskiej realizowane są dwie procedury ustawodawcze: zwykła i specjalna. Zwykła procedura ustawodawcza przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony została wprowadzona przez Traktat z Maastricht jako procedura współdecyzji. W następnej kolejności usprawniona i rozszerzona przez Traktat z Amsterdamu¹¹⁴. Zwykła procedura ustawodawcza przyznaje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej jednakową rolę co do szerokiego zakresu dziedzin. W obszarze tej procedury wyróżniamy etapy tj.: fazę opracowywania wniosków, pierwsze czytanie w PE i w Radzie, drugie czytanie w PE i w Radzie, procedurę pojednawczą, trzecie czytanie w PE i w Radzie¹¹⁵.

Zazwyczaj Komisja opracowująca wniosek planowanej normy unijnej otwiera procedurę. Komisja ta może odwoływać się do rad ekspertów krajowych, przeprowadzanych w formie procedury konsultacji, jednak nie jest ona związana opinią podczas opracowywania propozycji. Następnie członkowie Komisji dyskutują nad projektem i zatwierdzają go zwykłą większością głosów. Wówczas wniosek razem ze szczególnym uzasadnieniem zostaje przekazany do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego lub do Komitetu Regionów. W drugim etapie, czyli pierwszym czytaniu w PE i w Radzie przewodniczący Parlamentu Europejskiego przedstawia do opracowania Parlamentowi propozycję głównej komisji. Parlament Europejski obraduje nad wynikiem i wydaje opinię, która może zawierać przyjęcie, odrzucenie proponowanego aktu lub propozycję wprowadzenia do niego poprawek. Opinia ta zostaje przekazana Radzie, która może:

¹¹³ Art. 49 TUE

¹¹⁴ A. Kuś, (red.), *op. cit.*, str. 215.

¹¹⁵ K. Borchardt, „*ABC prawa Unii Europejskiej*”, wyd. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Unia Europejska 2011, str. 102 - 106.

- zatwierdzić stanowisko Parlamentu Europejskiego, wówczas akt zostaje przyjęty, a procedura ustawodawcza jest zakończona,
- nie zatwierdzić stanowiska Parlamentu Europejskiego, tym samym przyjmując własne i przekazując je do Parlamentu Europejskiego¹¹⁶.

Kolejnym etapem jest drugie czytanie w PE i w Radzie. Parlament Europejski w okresie trzech miesięcy od uzyskania stanowiska Rady może:

- zatwierdzić stanowisko Rady lub nie wypowiedzieć się, w takim przypadku określony akt uważa się za przyjęty,
- odrzucić takie stanowisko większością głosów i wtedy akt uważa się za nieprzyjęty, a procedura legislacyjna zostaje zakończona,
- zaproponować poprawki do stanowiska Rady. Tekst zmieniony w taki sposób zostaje przekazany Radzie i Komisji, które mają za zadanie wydanie opinii na temat tych poprawek¹¹⁷.

Następnym krokiem jest procedura pojednawcza, która ma na celu doprowadzenie do porozumienia co do wspólnego projektu. Komitet pojednawczy zostaje zwołany przez przewodniczącego Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu. Na podstawie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady przedstawionym w drugim czytaniu Komitet pojednawczy w terminie sześciu miesięcy od jego zwołania większością kwalifikowaną głosów powinien zatwierdzić projekt. Jeśli projekt nie zostanie w tym okresie zatwierdzony akt uważa się za nieprzyjęty. Natomiast w sytuacji, gdy akt zostanie przyjęty Parlament Europejski i Rada zatwierdzają dany akt i jest to tzw. trzecie czytanie w PE i w Radzie. Okres w jakim powinna zostać podjęta decyzja to sześć tygodni, przy czym Rada stanowi większością kwalifikowaną a Parlament Europejski większością oddanych głosów. Procedura zostaje zakończona jeżeli Rada i PE nie podejmą decyzji w wyznaczonym terminie. Wówczas proponowany akt uważa się za nieprzyjęty¹¹⁸.

Specjalna procedura ustawodawcza zastępuje poprzednie procedury konsultacji i zgody. Pewne akty muszą po wcześniejszym zatwierdzeniu przez Parlament Europejski zostać przyjmowane przez Radę jednogłośnie. Przykładami dotyczącymi takich aktów są:

- wieloletnie ramy finansowe,
- środki mające za zadanie zwalczanie dyskryminacji,

¹¹⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, str. 315.

¹¹⁷ A. Kuś, (red.), *op. cit.*, str. 216.

¹¹⁸ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, str. 315.

- możliwość rozszerzeniu praw dotyczących obywatelstwa¹¹⁹.

Pozostałe akty są przyjmowane przez Radę po zasięgnięciu opinii PE jednogłośnie lub kwalifikowaną większością głosów. Procedura ta związana jest w szczególności z: przepisami dotyczącymi energii mającymi charakter podatkowy oraz środkami w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej. Specjalna procedura ustawodawcza ma również zastosowanie w czynnym i biernym prawie wyborczym w wyborach lokalnych oraz wyborach do PE w państwie zamieszkania. Jednak w tym przypadku Rada, po zasięgnięciu opinii Parlamentu może podjąć decyzję o użyciu zwykłej procedury ustawodawczej¹²⁰.

Procedury stanowienia aktów nieprawodawczych

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa zasady stanowienia aktów nieprawodawczych¹²¹. Do aktów takich zaliczamy: akty delegowane i wykonawcze¹²². Głównym ich zadaniem jest dopełnienie zawartych w aktach legislacyjnych przepisów. Nowym rodzajem źródła prawa pochodnego są akty delegowane. Ich zadaniem jest zmiana lub uzupełnienie elementów aktu prawodawczego. Rada i Parlament Europejski mogą uprawnnić do ich wydawania jedynie Komisję. Uprawnienie takie wynika z klauzuli zamieszczonej w akcie prawodawczym i nie może odnosić się do ważnych składników określonej dziedziny, gdyż są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Akty delegowane zawierają zastrzeżenia merytoryczne i proceduralne¹²³. Merytoryczne wiążą się z ich wpływem na procedurę przyjęcia określonego aktu delegowanego¹²⁴. Zaś przykładem proceduralnych zastrzeżeń jest to, że akt delegowany może wejść w życie wyłącznie, gdy Parlament Europejski lub Rada nie sprzeciwią się w okresie wskazanym przez akt ustawodawczy¹²⁵.

¹¹⁹ www.uniaeuropa.org [dostęp 28.07.2014 r.].

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Art. 290 i 291 TFUE

¹²² K. Borchardt, op. cit., str. 85.

¹²³ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, „*Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*”, Warszawa 2011 r., str. 316.

¹²⁴ Art. 290 ust. 2 lit. a TFUE

¹²⁵ Art. 290 ust. 2 lit. b TFUE

Działania danych państw, czy też konkretnych adresatów prawodawczych Unii Europejskiej są aktami wykonawczymi. Akty wykonawcze wydawane są przez Komisję Europejską w zakresie uprawnień wykonawczych w przypadku, gdy niezbędne jest zagwarantowanie jednolitych wymogów realizacji prawnie wiążących aktów Unii. PE i Radę w aktach prawodawczych przekazuje uprawnienia wykonawcze Komisji.

Procedury, w których Komisja wykonuje swoje kompetencje określane są mianem procedur komitologicznych. Opierają się one na współpracy Komisji Europejskiej z Komitetami wyznaczonymi z ekspertów, będących przedstawicielami rządów państw członkowskich¹²⁶. Komitety wydają opinie, lecz nie w każdym przypadku są one dla Komisji wiążące. Do procedur komitologii możemy zaliczyć procedurę:

- doradczą,
- zarządzania,
- regulacyjną połączoną z kontrolą,
- w zakresie środków ochronnych¹²⁷.

Procedury te różnią się stopniem związania Komisji opinią Komitetów przy wydawaniu aktów wykonawczych.

Procedura zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską

Traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany w dziedzinie zawierania umów międzynarodowych. Przed wejściem wyżej wskazanego traktatu występowało kilka procedur zawierania takich umów przez Wspólnotę. Po jego wejściu zaczęła obowiązywać jednolita procedura¹²⁸. Podstawą zawierania umów międzynarodowych przepis Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym: „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”¹²⁹. Zaś art. 218 TFUE określa jednolitą procedurę zawierania przez Unię umów międzynarodowych. Pierwszym etapem jest przedstawienie zaleceń Radzie

¹²⁶ A. Kuś, (red.), *op. cit.*, str. 221.

¹²⁷ *Ibidem*, str. 222.

¹²⁸ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, str. 311.

¹²⁹ Art. 216 ust. 1 TFUE

UE przez Komisję Europejską a w przypadku, gdy umowa dotyczy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Wysokiego Przedstawiciela. Rada UE podejmuje decyzję co do: podjęcia rokowań, mianowania negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów.

Kolejnym krokiem jest to, że Rada UE kieruje wytyczne do negocjatora oraz wskazuje specjalny komitet z którym w konsultacji należy prowadzić rokowania. Po za tym Rada UE podejmuje decyzję uprawniającą do podpisania umowy na wniosek negocjatora i w niektórych sytuacjach decyduje o tymczasowym użyciu umowy do czasu jej wejścia w życie. Na wniosek negocjatora Rada UE przyjmuje decyzję o zawarciu umowy¹³⁰. Również przy zawarciu takiej umowy udział ma Parlament Europejski, który na bieżąco jest informowany o przebiegu poszczególnych etapów procedury. Co więcej konieczna jest zgoda PE w kwestii decyzji Rady UE odnośnie zawarcia umowy w sprawie:

- „układów stowarzyszeniowych,
- umów o przystąpieniu UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,
- umów tworzących specyficzne ramy instytucjonalne,
- umów mających istotne skutki budżetowe dla UE,
- umów odnoszących się do dziedzin objętych zwykłą lub specjalną procedurą ustawodawczą, w ramach której wymagana jest zgoda PE”¹³¹.

W pozostałych przypadkach decyzja Rady UE wymaga tylko konsultacji z PE. W sprawach z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa PE nie uczestniczy przy zawieraniu umów.

Zakończenie

Unia Europejska przyczyniła się m.in. do otwarcia granic, swobodnego przemieszczania siły roboczej, wymiany usług i towarów. Fundamentem tego jest porządek prawny, który odegrał dużą rolę w tym względzie. Wyłącznie tworzenie i ochrona nowego prawa umożliwia Unii zrealizowanie zadań, które przyświecały jej powstaniu. Przetrwanie porządkowi prawnemu gwarantuje jego przestrzeganie i bezpieczeństwo. Istnieją dwa filary unijne, które to zapewniają. Są nimi: bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oraz jego

¹³⁰ Art. 218 TFUE

¹³¹ Art. 218 ust. 6 lit. a TFUE

pierwszeństwo przed prawem krajowym. Porządek prawny Unii Europejskiej przyczynia się do rozwiązywania problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych, którym powinny uporać się państwa członkowskie.

Bibliografia:

Akty prawne

1. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE 07.C/306.01).
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE], wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1).
3. Traktat o Unii Europejskiej [TUE], wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1).

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 11 lipca 1989 r., sprawa 265/87.

Publikacje naukowe

1. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *„Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji”*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
2. Barcz J. (red.), *„Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki”*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
3. Borchardt K, *ABC prawa Unii Europejskiej*, wyd. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Unia Europejska 2011.
4. Kuś A. (red.), *„Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony”*, wyd. KUL, Lublin 2010.

Netografia

1. <http://europa.eu/> [dostęp 28.07.2014 r.].
2. www.uniaeuropa.org [dostęp 28.07.2014 r.].

Rozdział V

Rozwój administracji celnej

Marlena Kozieł¹³²

Wstęp

Celem artykułu jest przede wszystkim wyjaśnienie pojęcia „administracja celna” oraz ukazanie jej miejsca w całej strukturze administracji publicznej. Wskazane zostanie również skąd wywodzi ona swoje korzenie oraz jak ewoluowała na przestrzeni lat. Poświęcony temu tematowi jest osobny podrozdział, mający kontekst prawno – historyczny. W artykule jest również odniesienie do tego co zmieniło się, a co zostało z wcześniejszych przepisów prawa celnego

Niewątpliwie duże znaczenie na prawo celne jak i na całą administrację celną miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Aby Polska spełniała wymogi unijne, polskie celnictwo musiało przejść szereg zmian, które istotnie wpłynęły na całą strukturę administracji i zapewne przyczyniło się do wzrostu bezpieczeństwa w kwestiach wymiany międzynarodowej i nawiązania współpracy z krajami unijnymi.

Pojęcie administracji celnej

Zadania administracji celnej związane są z przywozem towarów na polski obszar celny jak i wywozem towarów z tego obszaru. Misja i rola administracji celnej w strukturze całej administracji państwa jest bardzo ważna ze względu na interesy fiskalne państwa oraz rolę w kształtowaniu się warunków działalności gospodarczej. Najważniejszym zadaniem tego działu administracji jest realizacja polityki celnej państwa, sprawowanie dozoru celnego

¹³²**Marlena Kozieł** - studentka II roku II stopnia studiów stacjonarnych (kierunek Administracja) na Uniwersytecie Technologiczno – Humanistycznym im. K. Pułaskiego w Radomiu. Członkini Studenckiego Koła Administratywistów Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego w Radomiu (SKAUTH). Uczestniczka jak i współorganizatorka licznych ogólnopolskich konferencji naukowych. Zainteresowania to: prawo administracyjne, a szczególności prawo celne oraz praktyczne aspekty stosowania prawa. Dwukrotna stypendystka Rektora za wybitne osiągnięcia w nauce. Stypendystka Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku akademickim 2013 / 2014.

i kontroli celnych, ułatwienie legalnego obrotu towarowego z zagranicą oraz współpraca z innymi organami¹³³. Ustawa o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych¹³⁴ spowodowała zmiany w polskiej administracji celnej. Celem ww. ustawy było zredukowanie liczby stanowisk kierowniczych oraz liczby centralnych urzędów administracji rządowej. Głównym założeniem tych zmian w stosunku do administracji celnej było:

- a) podniesienie efektywności działania administracji celnej i zwiększenie wpływów do budżetu państwa,
- b) stworzenie elastycznej struktury skarbowej umożliwiającej przekształcenia w kompetencjach administracji celnej,
- c) zmniejszenie kosztów administracji,
- d) wzmocnienie nadzoru nad organami celnymi stopnia podstawowego poprzez utworzenie szczebla regionalnego (izby celne) realizującego funkcje kontrolno – nadzorcze,
- e) likwidacja problemu zaległości na szczeblu Głównego Urzędu Cei w rozstrzyganiu spraw indywidualnych,
- f) stworzenie administracji celnej opartej na rozwiązaniach funkcjonujących w Unii Europejskiej¹³⁵.

Akcesja Polski do UE oznaczała przyłączenie polskiego obszaru celnego do jednolitego obszaru celnego UE czyli m.in. zniesienie granicy celnej (inaczej zniesienie form kontroli granicznej) w obrocie towarowym pomiędzy Polską, a Unią Europejską. Pomimo reorganizacji niezwykle istotne było przygotowanie i stworzenie administracji, która będzie mogła sprawnie współpracować z innymi jednostkami celnymi państw członkowskich stanowiąc tym samym skuteczny, wspólnotowy system prawny. Ustawą z dnia 30 kwietnia 2002 r.¹³⁶ zniesiono Główny Urząd Celny jak i Prezesa Głównego Urzędu Celnego, a jego zadania przejęli: minister właściwy do spraw finansów

¹³³ A. Kuś, *Prawo celne*, Bydgoszcz - Lublin 2003, s. 144-148.

¹³⁴ Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zmianami).

¹³⁵ M. Laszuk, S. Naruszewicz, *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa 2005, s. 65- 67.

¹³⁶ Ustawa z 20 marca 2002r. o przekształceniach w administracji celnej i zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 41, poz. 365 ze zmianami).

oraz terenowe organy celne. Po przeprowadzonych zmianach powstała zupełnie nowa struktura administracji celnej składająca się z poszczególnych szczebli¹³⁷:

- a) pierwszy szczebel – tworzą urzędy celne na czele z naczelnikami jako organami I instancji. Do jego zadań należą przede wszystkim indywidualne postępowania w sprawach celnych, chyba że przepisy szczególnie stanowią inaczej. Naczelnicy wykonują zadania przy pomocy podległych im urzędów,
- b) drugi szczebel: izby celne wraz z dyrektorami, którzy spełniają trzy podstawowe funkcje:
 - organu odwoławczego od decyzji i postanowień naczelnika urzędu celnego,
 - organami I instancji w ściśle określonych sprawach,
 - organu odwoławczego od decyzji wydanych w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ,
- c) trzeci szczebel : minister właściwy do spraw finansów, który ma do spełniania dwie funkcje, jako:
 - organ I instancji w sprawach stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji ostatecznej dyrektora izby celnej,
 - organ odwoławczy od decyzji wydanych w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz decyzji dotyczących WIT (wiązące informacje taryfowe) i WIP (wiązące informacje o pochodzeniu towaru)¹³⁸.

Na szczeblu ministerstwa funkcjonuje także Szef Służby Celnej, który jest odpowiedzialny za prawidłowe wykonywanie zadań Służby i współdziała z ministrem w kreowaniu polityki.

Zmiany w Polsce spowodowały decentralizację kompetencji organów celnych. Urzędy celne uległy przekształceniu *ex lege* w izby celne jako urzędy obsługujące dyrektorów izb celnych (dotychczasowe urzędy). W praktyce taka zmiana nie powodowała komplikacji. Z oddziałów celnych utworzono urzędy celne jako urzędy obsługujące nowe organy zwane naczelnikami urzędów celnych. Jednak nie wszystkie oddziały celne zostały

¹³⁷ Podobnie jak w Polsce trójstopniową strukturę organizacyjną administracji publicznej mają państwa, które przystąpiły do UE 1 maja 2004r., np. Litwa – najwyższy szczebel to Departament Cel, potem funkcjonują 10 regionalne urzędy celne, a na najniższym szczeblu istnieją placówki celne. Administracja celna nadzorowana jest przez Ministerstwo Finansów., por. M. Laszuk, S. Naruszewicz, *Wspólnotowe prawo...* s. 69.

¹³⁸ W. Wójtowicz, (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008, s. 318.

przekształcone w urzędy celne¹³⁹. W kwestii tej decydowali dyrektorzy ówczesnych urzędów, biorąc pod uwagę odpowiednie kryteria, do których głównie zaliczana była:

- a) liczbę odpraw dokonywanych przez oddziały,
- b) przygotowanie kadr,
- c) umiejętności i doświadczenie funkcjonariuszy celnych,
- d) warunki techniczne i organizacyjne.

Po rozpatrzeniu wszystkich za i przeciw jednostek, część z nich nadal została oddziałami celnymi, a niektóre uległy przekształceniu. W wyniku zmian powstało 16 izb celnych, 46 urzędów celnych i 151 oddziały celne, w tym 51 obsługujące przejścia graniczne¹⁴⁰.

Powstanie prawa celnego i jego zmiany na przestrzeni wieków

Rozwój polskiego prawa celnego dokonywał się w kilku etapach. Pierwszym było prawo celne w średniowieczu i w okresie I Rzeczypospolitej. Dzięki korzystnemu położeniu ziem polskich, na początku X wieku zaczął kształtować się handel z zagranicą. Dostęp do morza sprawiał, że Polska miała duże możliwości wymiany towarowej z innymi krajami. Głównymi miastami, które brały udział w handlu były: Kraków, Lwów, Kołobrzeg i Wolin, a w późniejszym czasie miasta nadmorskie Szczecin i Gdańsk – w tych ostatnich system celny był najbardziej rozwinięty. Spowodowane to było przynależnością do Hanzy¹⁴¹.

Początkowym, polskim dokumentem odnoszącym się do regulacji celnych była bulla gnieźnieńska z 1136 r., w której zostały wymienione klasztory i opactwa pobierające opłaty

¹³⁹ Art. 4,5,6 ustawy z 20 marca 2002r. o przekształceniach w administracji celnej i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 41, poz. 365 ze zmianami).

⁸ Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [data dostępu; 23.07. 2014r.]

¹⁴¹ Hanza, średniowieczna organizacja miast, mająca na celu opanowanie źródeł zaopatrzenia i rynków zbytu na określonym terytorium. Najwcześniej zawiązana w XIII w. hanza angielska dążyła do zmonopolizowania handlu wełną. W XIII w. powstała także Hanza niemiecka, której celem było opanowanie handlu na Bałtyku i w krajach nadbałtyckich. Początkowo należały do niej wyłącznie miasta niemieckie położone nad Morzem Północnym, m.in. Lubeka, Stralsund, Greifswald, Hamburgi Soest, później objęła także miasta niemieckie położone nad Renem oraz miasta krzyżackie (Krzyżacy), szwedzkie i polskie. w połowie XIV w. liczba miast członków Hanzy wynosiła 130, w XV w. 160. Z miast polskich do Hanzy należały m.in.: Gdańsk, Toruń, Elbląg, formalnie także Kraków., por. Jan Kofman (red.) *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 1996, wyd. 26.

w komorach celnych ¹⁴², w których opłacane były myta i cła. Początkowo myta pobierano naturze w naturze np. postaci części przewożonych towarów (bez względu na rodzaj towaru), w miarę upływu czasu ściągano je w pieniądzu. Należy podkreślić, że nie było jednej wspólnej taryfy dla wszystkich komór. W miarę rozwoju miast liczba komór rosła, co stanowiło obciążenie dla kupców.

W XIII wieku opłaty przewozowe zaczęły nabierać charakteru taryf celnych, które były zależne od rodzaju towaru. Wyróżniano np. cło wodne oraz lądowe. Szlachta nieustannie dążyła do wprowadzenia wolności celnej w stosunku do produktów własnego gospodarstwa wywożonych za granicę oraz towarów przywożonych z zagranicy. Polityka celna miała na uwadze przede wszystkim interes szlachty¹⁴³.

Statuty piotrkowskie z 1496 r. wydane przez Jana Olbrachta precyzowały wolność celną w stosunku do towarów wywożonych z gospodarstwa i przywożonych do gospodarstwa. Nie dotyczyło to mieszczan, którzy nadal mieli obowiązek płacić cła wywozowe i przywozowe, co utrudniało im konkurencję ze szlachtą w handlu eksportowymi produktami hodowlanymi, rolnymi i leśnymi¹⁴⁴. Z powodu nadużyć wpływy skarbowe były niewielkie, dlatego na sejmie w 1661 r. wprowadzono cło generalne w wysokości 35 % wartości towaru. Podlegali mu wszyscy, łącznie z królem i jego rodziną, duchownymi oraz stanem szlacheckim. W okresie jego istnienia nie obniżono pozostałych cel w związku z czym handel był nadmiernie obciążony cłami. Dla prawidłowego egzekwowania należności wprowadzono tzw. przymus drogowy. Był to obowiązek przenoszenia towarów określoną drogą, szlakiem. Omijanie dróg było karane konfiskatą towaru. Drogi te były wyznaczane przez książęta i królów. Istniały też odpowiednie procedury utożsamiane z dzisiejszym postępowaniem celnym.

W celu ujednolicenia dróg celnych w 1497 r. nastąpiła kodyfikacja przepisów, jednak nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów i dopiero w 1611 r. konstytucja sejmu warszawskiego obejmowała szerszy zakres terytorialny dróg celnych. Mimo to nie były wymienione wszystkie drogi celne, a dla niektórych towarów wyznaczano specjalne szlaki przewozu towaru¹⁴⁵.

¹⁴² Komory celne: według A. Kusia : „, komory te były umieszczane przy najbardziej uczęszczanych drogach oraz nad rzekami (drogi wodne), zarówno w granicach państwa jak i wewnątrz kraju. Komory były umieszczane w tych miejscach, któredy przechodził towar i gdzie najłatwiej było pobrać.

¹⁴³ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999, s. 72-73.

¹⁴⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia.. op. cit.*, s. 236 – 237.

¹⁴⁵ A. Kuś, *Prawo celne*, Bydgoszcz – Lublin 2003, s. 24-25.

W ramach reformy skarbowej w roku 1765 r. ustanowiono 8 prowincji i 113 komór celnych. Na czele prowincji celnej stał Superintendent, podlegający bezpośrednio Komisji Skarbu Koronnego. Kupiec przez rewizję musiał zgłosić towar do odprawy, zaś urzędnik celny przeprowadzał rewizję wewnętrzną i zewnętrzną (ogłędziny towaru). W postępowaniu celnym obowiązywała zasada, że kupiec najpierw składał oświadczenie jaki ma towar, a następnie urzędnik celny poprzez rewizje sprawdzał czy stan faktyczny zgadza się z tym co zadeklarował kupiec.

Ostatni dokument w sprawach celnych, przed dwoma rozbiorami, został wydany 31 maja 1792 r. Nosił nazwę : „Uniwersał do oficjalistów komór i cel” .

W okresie rozbiorów polskie regulacje celne zastąpiono aktami prawnymi państw zaborczych. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku podjęto prace nad uregulowaniem istotnych kwestii związanych z prawem i postępowaniem celnym

Rozporządzenie z 1920 r. uchyliło obowiązujące taryfy celne państw zaborczych. Obrót towarowy regulowany był ustawą z 15 lipca 1920 roku¹⁴⁶, a ponadto kwestie celne regulowała ustawa z 1924 roku¹⁴⁷. Najważniejszym, dokumentem regulującym prawo celne w okresie międzywojennym było „Prawo celne” - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1933r¹⁴⁸ oraz przepisy wykonawcze.

Rozporządzenie regulowało cały ustrój celny czyli: obszar celny, administrację celną, cła morskie i lądowe. Określało także należności celne, rodzaje towaru, zwolnienia od cła, ulgi celne oraz postępowanie i procedury celne.

Prawo celne w latach międzywojennych było zaliczane do nauki skarbowości, gdyż cła przynosiły dochody państwu. Należy wspomnieć, że do momentu wybuchu II wojny światowej system celny w Polsce był przejrzysty jak na ówczesne czasy. Swoją nowoczesnością konkurował z regulacjami państw europejskich. Cieszył się on uznaniem za granicą, inne państwa czerpały z niego wzorzec. Niektóre rozwiązania z prawa celnego okresu międzywojennego tylko nieznacznie odbiegają od teraźniejszych uregulowań, a ponadto wprowadzone wtedy pojęcia funkcjonują w obecnym prawie celnym.

W okresie II wojny światowej na terenach zagarniętych przez Rzeszę Niemiecka wprowadzona została niemiecka ustawa celną, a na terenach zabranych przez Związek

¹⁴⁶ Ustawa z 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą (Dz. U. z 1920 r. Nr 79 poz. 527).

¹⁴⁷ Ustawa z 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych (Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777).

¹⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 o prawie celnym. (Dz. U. z 1933r. nr 84, poz. 610 ze zmianami).

Sowiecki funkcjonowała sowieckie regulacje celne.¹⁴⁹ Po zakończeniu II wojny światowej w 1945 roku, w Polsce odnowiono ważność wszystkich ustaw i innych aktów mających znaczenie dla prawa celnego. Jednak prawo celne straciło na znaczeniu. Handel zagraniczny oparty na monopolistycznej gospodarce podporządkowany był modelowi państwa odgórnie sterowanego przez władze. Czynniki te spowodowały konieczność nowelizacji ustawy celnej.

Nowe prawo celne z 1961¹⁵⁰ roku oraz rozporządzenie z 1962 roku¹⁵¹ uchylało dotychczasową ustawę z 1933 roku. Nowa ustawa regulowała zasady obrotu towarowego z zagranicą, ulgi celne i zwolnienia, administrację i kontrolę celną¹⁵². Najważniejsza była regulacja postępowania celnego, a z tym nierozłącznie związane są zgłoszenia, rewizje celne. Rozróżniano dwa rodzaje odpraw:

- a) ostateczną – podlegał jej towar przywożony i wywożony na stałe
- b) warunkową – podlegał jej towar przywieziony do Polski na określony czas, jeśli w danym czasie byłby wywieziony za granicę.¹⁵³

Towar, przywieziony z zagranicy mógł być zabezpieczony w składzie celnym¹⁵⁴. Jednak w rzeczywistości składy celne były tylko formalnie, gdyż w Polsce Ludowej nie miały racji bytu. Rozporządzenie z 1962 roku rozróżniało stadia postępowania – czyli zgłoszenie towaru do odprawy przez osoby przekraczające granice, następnie oględziny i wyznaczenie opłaty na towar a na samym końcu uiszczenie opłaty przez daną osobę¹⁵⁵.

W Polsce Ludowej handel należał do tej dziedziny gospodarki, która była kierowana przez państwo, a taryfa celna aż do 1976 roku nie miała zastosowania. W 1975 roku weszła w życie kolejna ustawa „Prawo celne”¹⁵⁶ wraz z rozporządzeniami dotyczącymi kontroli celnej i postępowania celnego. Zaczęto rozróżniać obrót handlowy (należał do kompetencji Rady Ministrów) i niehandlowy (uprawnienia Ministra Handlu Zagranicznego). Każdy z tych

¹⁴⁹A. Kuś, *Prawo celne*, s. 29-32.

¹⁵⁰ Ustawa z 14 lipca 1961 r. – Prawo celne (Dz.U. z 1961 r. Nr 33 poz. 166 ze zmianami.).

¹⁵¹ Rozporządzenie ministra Handlu Zagranicznego z 17 lutego 1962 roku w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego (Dz.U. z 1962r., Nr 14, poz. 62).

¹⁵² Art. 15 – 18 rozporządzenia ministra handlu zagranicznego sprawie kontroli celnej.

¹⁵³ A. Kuś, *Prawo celne*, s. 34 – 37.

¹⁵⁴ Skład celny – miejsce, w którym towar celny przywieziony z zagranicy mógł być przechowywany. A. Kuś wyróżnia składy prywatne, publiczne, a także składy przeznaczone do przechowywania towarów określonego rodzaju (składy specjalne), por. A. Kuś, *Prawo celne*, Bydgoszcz – Lublin 2003, s. 33.

¹⁵⁵ Szerzej o postępowaniu celnym w rozporządzeniu z 17 lipca 1962 r. wydanego przez Ministra Handlu Zagranicznego z 17 lutego 1962 roku w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego., por. art.: 7,8,9.

¹⁵⁶Ustawa z 26 marca 1975 r. Prawo celne (Dz.U. z 1975 r. Nr 10, poz. 56 ze zmianami).

obrotów miał swoją taryfę celną i różna była wysokość pobieranych cel. W postępowaniu celnym zaszły zmiany w stosunku do prawa celnego z 1961 roku. Postępowanie celne polegało na zgłoszeniu przez odpowiednią stronę towaru celnego do odprawy właściwemu urzędowi celnemu. Urząd dokonywał decyzji w formie pisemnej o zwolnieniu towaru do obrotu – w przypadku importu lub zwolnienia towaru do wywozu¹⁵⁷. Ówczesne przepisy były skutecznym środkiem do zarządzania gospodarką narodową. Chroniły rynek wewnątrz kraju przed konkurencją. Promowana była własna produkcja, a import towarów z zagranicy był opieczętowany ograniczeniami i zakazami przywozowymi. Wzrost gospodarczy, który występował był krótkotrwały i prowizoryczny. W kraju szerzył się kryzys wewnętrzny, co w perspektywie czasu spowodowało głębokie reformy, nie tylko administracji celnej.

Polityczno – gospodarcze przemiany rozpoczęły się w 1989 roku i wymusiły konieczność zmian przepisów do gospodarki rynkowej. Podstawowym aktem prawa celnego było „Prawo celne” z 1989 roku¹⁵⁸. Miało ono na celu przywrócenie do polskiego prawa międzynarodowych zasad handlu.

W znaczny sposób zmieniły się zasady obrotu towarowego za granicą. Przede wszystkim zniesiony został podział obrotów na handlowe i niehandlowe – jednak zostały zachowane międzynarodowe umowy. Ujednolicono taryfy celne, wprowadzono równość podmiotów dokonujących obrotu towarowego. Mimo wszystko ustawa nie do końca spełniała swoją rolę, zdarzało się, że zawierała sprzeczne przepisy, pojawiały się trudności z interpretacją. Nowością było zastosowanie przepisów postępowania administracyjnego wraz z przepisami postępowania celnego. Postępowanie celne było dwuinstancyjne, wszczynane na wniosek strony bądź z urzędu. Potem były oględziny i rewizja towaru. Na koniec organ celny wydawał decyzje.

Prawo celne z 1989 roku przewidywało odprawę ostateczną (dopuszczenie towaru do obrotu) i czasową (przywóz i wywóz towaru na czas określony). Poza tym na polskim obszarze celnym mogły istnieć składy celne¹⁵⁹ i wolne obszary celne¹⁶⁰. Do obrotu

¹⁵⁷ Szerzej na temat postępowania celnego: Prawo celne z 1975 roku – art. 30 – 70.

¹⁵⁸ Ustawa z 28 grudnia 1989 Prawo celne (Dz.U. nr 75, poz. 445 ze zmianami).

¹⁵⁹ Definicja składu celnego zawarta w ustawie Prawo celne z 1989 roku jest następująca: „wyodrębniona część polskiego obszaru celnego, traktowana jak zagranica, na której terenie podmioty gospodarcze mające siedzibę na terytorium Polski mogą składać i przechowywać towary oraz dokonywać ich konsygnacji i konfekcjonowania”.

¹⁶⁰ Definicja wolnego obszaru celnego zawarta w ustawie Prawo celne z 1989 roku brzmi tak: „wyodrębniona i nie zamieszkała część polskiego obszaru celnego, traktowana jako zagranica, na której terenie może

towarowego między składem celnym, a pozostałym obszarem stosowano takie same zasady jakie obowiązywały w obrocie towarowym z zagranicą. Wprowadzenie towaru to był import, a wyprowadzenie towaru na skład – eksport. Prawo celne z 1989 roku było wielokrotnie nowelizowane, ponieważ niektóre procedury charakteryzowało wysokie sformalizowanie, np. do przywożenia lub wywożenia towaru były niezbędne dwie osobne decyzje. Mimo, że wraz z kolejnymi nowelizacjami polskie prawo celne zbliżało się do unijnego to jednak niektóre zagadnienia były mało precyzyjne, a nawet sprzeczne z sobą – wynikało to z braku spójności przepisów. Niezbędne były kolejne zmiany, tak aby polskie prawo celne zharmonizowało się z europejskim prawem.

Znaczenie Unii Europejskiej w kontekście prawa celnego

Współpraca Europejska w krajach zachodnich zaczynała się kształtować w latach 50-tych ubiegłego wieku. W Polsce i w Europie Wschodniej dominował głęboki komunizm. Integracji towarzyszyło powstawanie nowych struktur. Można stwierdzić, że tworzenie Unii zapoczątkowała Deklaracja Roberta Schumana¹⁶¹. W 1951 r. z jego inicjatywy powstała Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS).

Ale największe znaczenie dla Unii miał podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r. traktat (Traktat Rzymski), który powoływał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą¹⁶². Traktat wszedł w życie 1 stycznia 1958 r. i jednocześnie z nim został podpisany traktat powołujący Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. EWG była stworzona do szerszych celów: m.in.: utworzenia wspólnego rynku państw członkowskich, ustanowienia unii celnej,

być prowadzona działalność gospodarcza przez polskie, zagraniczne i międzynarodowe podmioty gospodarcze z wyłączeniem handlu detalicznego. Wyłączenie nie dotyczy wolnego obszaru celnego ustanowionego na terenie lotniczego, morskiego lub rzeczno-terenowego przejścia granicznego”.

¹⁶¹ http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_pl.pdf [dostęp: 23.07.2014r.]

Robert Schuman, mąż stanu, dyplomowany prawnik i francuski minister spraw zagranicznych w latach 1948–1952 uznawany jest za jednego z ojców jedności europejskiej. We współpracy z Jeanem Monnetem opracował znany na całym świecie plan Schumana, ogłoszony 9 maja 1950 r., którą to datę uznaje się za symboliczną datę narodzin Unii Europejskiej. Zaproponował w nim wspólną kontrolę nad wydobyciem węgla i produkcją stali: najważniejszych materiałów dla przemysłu zbrojeniowego. Opracowaniu tego planu przyświecała idea, zgodnie z którą prowadzenie wojny nie jest możliwe bez sprawowania kontroli nad wydobyciem węgla i produkcją stali.

¹⁶² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pl.htm [dostęp: 23.07.2014r.]

znoszenia ograniczeń handlowych oraz prowadzenia wspólnej polityki ekonomicznej w poszczególnych dziedzinach gospodarczych¹⁶³.

W miarę postępów kraje wspólnotowe zawarły wiele uzupełniających porozumień i traktatów m.in. traktat amsterdamski i nicejski oraz porozumienie z Schengen. Obecnie w UE jest 27 krajów, a 1 lipca 2013 r. będzie 28 bowiem Chorwacja przystąpi do Wspólnoty.

Administracja celna Unii europejskiej ma jedną, wspólną płaszczyznę – Wspólnotowy Kodeks Celny oraz taryfę celną¹⁶⁴. Działania administracji celnych ujednolicane są poprzez programy dotyczące administracji celnej takie jak np., Customs 2013¹⁶⁵.

Unia nie ustanawiała sztywnych reguł w zakresie struktury administracji celnej czy jednak należy zauważyć, że są pewne cechy wspólne dla wszystkich administracji celnych. Prawie zawsze podporządkowane są Ministerstwu Finansów¹⁶⁶. Kolejną wspólną cechą jest wykonywanie funkcji poborcy podatkowego obok funkcji kontrolnych i ochronnych poboru cel¹⁶⁷. Administracja celna w większości państw członkowskich stanowi pierwszy i ostatni punkt kontrolny towarów importowanych i eksportowanych podlegających podatkowi VAT¹⁶⁸.

Kontrole to ważny element gwarantujący, że towary są objęte podatkiem i nie znikają w tzw. „szarej strefie” gospodarki. Spójne działania celne i podatkowe mają bardzo duże znaczenie przy zwalczaniu oszustw. Zapewniają prawidłowy pobór podatków stanowiących źródło budżetu państwowego jak i wspólnotowego. Podstawowe kompetencje przyznane są wszystkim 27 administracjom państw członkowskich. Jednak ich zakres zależy od wewnętrznych krajowych regulacji. Pracownicy służb celnych mogą dokonywać rewizji

¹⁶³ Zob. A. Kuś *Prawo Celne*, s. 52.

¹⁶⁴ Wspólną Taryfę Celną stanowi akt prawny – rozporządzenie wykonawcze wydawane przez Komisję Europejską. Posiada moc wiążącą wobec organów administracji celnej jak i podatkowej., por. http://europa.eu/legislation_summaries/customs/111003_pl.htm [dostęp 23.07.2014 r.]

¹⁶⁵ Customs 2013 jest programem, który daje krajowym administracjom celnym możliwość współpracy w obszarach wspólnego zainteresowania. Trwa od 1 stycznia 2008r, do 31 grudnia 2013r. Customs 2013 został zaprojektowany w celu ułatwienia wymiany handlowej i zwalczania nadużyć finansowych w celu ochrony i zabezpieczenia finansowych interesów Wspólnoty i jej obywateli.

¹⁶⁶ Według art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej w Polsce najwyższym organem Służby Celnej jest minister właściwy ds. finansów. (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.).

¹⁶⁷ Kuś A. (red.) *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony.*, Lublin 2010, s.333 – 334.

¹⁶⁸ Czyżowicz W. (red) *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001, s. 24.

i kontroli na terenie całego kraju w trakcie jak i po odprawie celnej¹⁶⁹. Kontrole mogą być podczas przewozów towarów w celach zarobkowych i prywatnych, a dokonywane są za pomocą środków komunikacji morskiej, lądowej i powietrznej. Mają prawo być przeprowadzane w każdym miejscu wskazanych przez pracownika celnego lub w miejscu przeznaczenia. Służby celne legitymują się prawem wstępu do pomieszczeń handlowych, przedsiębiorstw w ramach dokonywanej inspekcji czy rewizji. W ramach kontroli oprócz towarów służby celne mogą kontrolować również dokumenty.

Podobne zasady obowiązują w przypadku kontroli osób. Kontrola może być na całym terytorium z wyjątkiem Danii i Hiszpanii (ogranicza się tylko do terenów przygranicznych). Musi istnieć podejrzenie co do osoby, że np. jest podejrzana, aby mogła być kontrola tożsamości i przeszukanie osoby. Administracje celne np.: Finlandii czy Francji mają uprawnienia do kontroli imigracyjnych i razie potrzeby zatrzymywania podejrzanego.

Ponadto administracje celne mają uprawnienia kryminalno - policyjne¹⁷⁰. Mogą prowadzić postępowania dochodzeniowe, formułować wnioski o udzielenie pomocy prawnej oraz podejmować niezbędne kroki prawne na miejscu popełnionego czynu. Warto zauważyć, że wszystkie administracje celne mają obowiązek wykonywać zadania, które wynikają z prowadzenia polityki rolnej opartej na dwóch zasadach: preferencji wspólnotowej oraz subwencjonowania eksportu. Prawidłowe działanie tych zasad ma uczynić, że nabywcy z obszaru wspólnoty będą się zaopatrywać na rynku wspólnotowym, a rodzimi producenci będą skuteczną konkurencją na rynku światowym. W związku z tym polityka rolna ma wiele obowiązków związanych z importem i eksportem. Przy wywozie produktów rolnych organy celne mają obowiązek przyjmować dokumenty, w których deklarujący oświadcza własną wolę wywozu produktu. Następnie organ dokonuje kontroli pod względem jakości i ilości.

W przypadku importu organy celne pobierają tzw. opłaty wyrównawcze i podatki. Opłaty są dokonywane są przez organy państwa do którego towar jest przywożony, ale należą do środków własnych Wspólnoty i państwa członkowskie mają obowiązek przekazywać je Komisji Europejskiej¹⁷¹.

¹⁶⁹ Wyjątek stanowi Dania, której zakres terytorialny działań administracji celnej jest zawężony. w tym przypadku organy celne mają uprawnienia tylko na terenach przygranicznych i w placówkach celnych., por. M. Laszuk, S. Naruszewicz, *Wspólnotowe ..*, Warszawa 2005, s.73.

¹⁷⁰ Wyjątek stanowi Holandia, w której uprawnienia wykonuje specjalna jednostka FIOD – śledczy urząd celny.

¹⁷¹ Zob. M. Laszuk, S. Naruszewicz, *op. cit.*, s. 53-55.

Unia celna jako przejaw współpracy między państwami

A. Kuś formułuje definicję unii celnej następująco: „Unia celna to stowarzyszenie conajmniej dwóch państw, które znoszą wobec siebie cła i ograniczenia ilościowe oraz środki o podobnych skutkach oraz wprowadzają wobec krajów trzecich wspólną taryfę zewnętrzną (tzn. jednakowe cła na poszczególne produkty we wszystkich krajach należących do unii celnej), a ponadto prowadzą wspólną politykę w zakresie ograniczeń ilościowych innych środków wynikających z cel i ograniczeń ilościowych.” Pierwsze próby stworzenia unii celnej sięgają połowy XIX wieku. W 1819 r. podjęto próbę zjednoczenia celnego Niemiec a w 1834r. nastąpiło zjednoczenie celne Niemiec z wyjątkiem północno – zachodnich państw niemieckich i Austrii. Dzięki temu zarówno przemysł jak i gospodarka zaczęły się rozwijać. W przypadku jednoczącej się Europy koncepcja została zapoczątkowana w GATT¹⁷². Koncepcja unii celnej rozwijała się z chwilą powołania Rady Współpracy Celnej. Jednak najważniejsze znaczenie dla unii celnej miała idea wyrażona w Traktacie Rzymskim. Realizacja jej przebiegała etapowo została zakończona z dniem 1 lipca 1968r., kiedy to również zamrożono opłaty celne pomiędzy krajami Wspólnoty. Unia celna była podstawą Wspólnoty, obejmowała wymianę towarową i opierała się na zakazie stosowania między jej członkami cel przywozowych i wywozowych¹⁷³. Odbывало się to pomiędzy państwami EWG i opierało się na znoszeniu cel i różnych ograniczeń handlowych. w 1970 roku wprowadzona Wspólna Politykę Handlową. W Traktacie Wspólnoty (TWE) został określony cel i ograniczenia tej polityki ¹⁷⁴. Warto podkreślić, że WPH nie opiera się na jednym dokumencie. Realizowana jest poprzez:

- traktaty akcesyjne – które zwiększają terytorium celne UE,
- umowy stowarzyszeniowe¹⁷⁵,
- umowy handlowe.

¹⁷² GATT, General Agreement on Tariffs and Trade, Układ Ogólny w Sprawie Cel i Handlu, międzynarodowe porozumienie handlowe podpisane 30 października 1947 w Genewie przez 23 państwa członkowskie ONZ. Zaczęło obowiązywać od 1 stycznia 1948. Celem organizacji była liberalizacja handlu międzynarodowego oraz stworzenie warunków zbliżonych do wolnej konkurencji.

¹⁷³ Zob. A. Kuś, *Prawo celne.*, s. 64-74.

¹⁷⁴ Zasady Wspólnej polityki Handlowej ujęte są w rozdziale I Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Cele polityki zostały określone w art. 131 – 134.

¹⁷⁵ Umowy stowarzyszeniowe zawierane są z krajami, które chcą przystąpić do UE. Umowy te przygotowują grunt do negocjacji poprzez podpisywanie traktatów akcesyjnych.

Wynika z tego, że unia celna jest podstawą wspólnoty. Obejmuje ona wymianę towarową oraz zakłada istnienie wspólnej taryfy celnej dla państw, które nie są we wspólnocie. W dłuższym okresie funkcjonowania unii dostrzega się zmianę skali produkcji, związaną z powiększeniem się rynku i wzrostem konkurencyjności¹⁷⁶.

Na podstawie analizy zebranych aktów prawnych jak i literatury wynika, iż sam proces powstawania szeroko pojętej administracji celnej trwał do wieków i wielokrotnie ulegał modyfikacjom. Szczególny wpływ miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i dostosowanie polskich przepisów prawa do unijnych. Nastąpiły przekształcenia w całej strukturze administracyjnej, co zostało wyjaśnione w pierwszym rozdziale niniejszego artykułu. Celem tego była sprawna współpraca pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wymiany handlowej, która przynosi zyski dla budżetu poszczególnych państw. Wspólnotowa administracja celna ma za zadanie czuwać nad realizacją polityki wspólnotowej w większość dziedzin handlowych. Jest to trudna funkcja, bowiem ciągle poszerza się zakres kontroli unijnych przy ciągłym wzroście wymiany międzynarodowej, a postępująca globalizacja stwarza szerokie możliwości oszustw i przestępczości.

¹⁷⁶ http://europa.eu/pol/cust/index_pl.htm [dostęp: 27.07.2014r.].

Bibliografia:

Akty prawne

1. I Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (*Dz. UE 2006 C 321E.*).
2. Ustawa z 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą (Dz. U. z 1920 r. Nr 79 poz. 527).
3. Ustawa z 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych (Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777).
4. Ustawa z 14 lipca 1961 r. – Prawo celne (Dz.U. z 1961 r. Nr 33 poz. 166 ze zmianami.).
5. Ustawa z 26 marca 1975 r. Prawo celne (Dz.U. z 1975 r. Nr 10, poz. 56 ze zm.)
6. Ustawa z 28 grudnia 1989 Prawo celne (Dz.U. nr 75, poz. 445 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.).
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 o prawie celnym. (Dz.U. z 1933r. nr 84, poz. 610 ze zmianami).
9. Rozporządzenie ministra Handlu Zagranicznego z 17 lutego 1962 roku w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego (Dz.U. z 1962r., Nr 14, poz. 62).

Publikacje naukowe

1. Bardach J. , Leśnodorski B. , Pietrzak M. , *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999.
2. Czyżowicz W. (red) *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001.
3. Kofman Jan (red.) *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 1996.
4. Kuś A. , *Prawo celne*, Bydgoszcz - Lublin 2003.
5. Kuś A. (red.) *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony.*, Lublin 2010.
6. Laszuk M. , Naruszewicz S. , *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa 2005.
7. Wójtowicz W. , (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008.

Netografia

1. <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [data dostępu; 23.07. 2014r.].
2. http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_pl.pdf [data dostępu: 23.07.2014r.].
3. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pl.htm [dostęp:23.07.2014r.].
4. http://europa.eu/pol/cust/index_pl.htm [dostęp: 27.07.2014r.].

Rozdział VI

Odpowiedzialność prawna za pogorszenie stanu środowiska

Małgorzata Kucharska¹⁷⁷

Wstęp

Środowisko przyrodnicze coraz częściej jest wykorzystywane przez człowieka w sposób innowacyjny. Efektem tego jest nadmierna eksploatacja surowców naturalnych. Człowiek przez taką działalność zanieczyszcza środowisko różnego rodzaju odpadami, niszcząc zielone lasy czy też wprowadzając wiele szkodliwych substancji do atmosfery. Konsekwencją tego jest postępujące zubożenie świata fauny i flory.

Wzrastający wśród społeczeństwa poziom świadomości zagrożenia ekologicznego powoduje, że człowiek stara się naprawiać błędy swojego postępowania względem środowiska, w którym żyje. Przejawia się to w doskonaleniu technik oraz technologii produkcyjnych, z punktu widzenia skutków ich oddziaływania na środowisko, w rozwoju badań naukowych nad biotechnologiami, czy też przez prowadzoną w szkołach szeroko pojętą edukację ekologiczną wśród dzieci i młodzieży. Człowiek coraz dokładniej bada przyrodę, po to aby stosować rozwiązania precyzyjne, lepsze od dotychczasowych. Zakłada nowe formy ochrony przyrody po to, aby zachować środowisko naturalne w jak najmniej zmienionej postaci. Zagrożenia ekologiczne mają również wpływ na zasady organizacji społeczeństwa, a także rodzą potrzebę wprowadzania nowych sposobów kierowania gospodarką. To wszystko prowadzi do tego, że ochrona środowiska, co prawda w różnym stopniu, ale dotyka każdego człowieka. Z tego powodu każdy obywatel powinien dysponować określonym zasobem wiedzy ekologicznej.

Punktem zwrotnym w myśleniu i działaniu proekologicznym na świecie była Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro, która odbyła

¹⁷⁷ **Małgorzata Kucharska** – studentka studiów magisterskich na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno – Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek SKN Administratywistów „SKAUTH”.

się w 1992 roku. Uczestnicy tego forum zgodnie stwierdzili, że przeciwdziałanie zagrożeniom ekologicznym globu ziemskiego wymaga:

- 1) zaangażowania na rzecz ochrony środowiska wszystkich narodów, warstw społecznych i grup zawodowych, a szczególnie przywódców politycznych, ruchów obywatelskich, naukowców oraz środków masowego przekazu;
- 2) podejmowania działań pro ochronnych na wszystkich poziomach – lokalnym, narodowym, regionalnym i globalnym, tak aby nabrały one wymiaru ogólnoświatowego;
- 3) wdrażania nowego ładu gospodarczego opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju; dochodzenia do ekorozwoju różnymi drogami, tak aby jak najlepiej wykorzystać biologiczną i kulturową różnorodność funkcjonujących na świecie ekosystemów i uwarunkowań społeczno – kulturowych.

Konferencja w Rio zapoczątkowała jakościowo nowy sposób rozważań teoretycznych i dała nowy pogląd na pro ochronne przedsięwzięcia praktyczne. W Polsce początek lat dziewięćdziesiątych to przede wszystkim zmiana ustrojowych uwarunkowań sterowania procesami ochrony środowiska i przyjęcie – po raz pierwszy w historii kraju – założeń polityki ekologicznej¹⁷⁸.

Przełomowym dla ochrony środowiska okazał się rok 2001, w którym to uchwalono trzy podstawowe ustawy: prawa ochrony środowiska, prawa wodnego i ustawy o odpadach. Istotne znaczenie miało również wejście w życie nowego Kodeksu karnego z dniem 1 września 1998, który zawierał już odrębny rozdział XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku”. W ostatnich latach przyjęto również szereg wielu innych ustaw z zakresu prawnej ochrony środowiska.

Zmiany w prawie ochrony środowiska były efektem aspiracji Polski do Unii Europejskiej, z czym wiązała się konieczność wdrożenia europejskiego prawa w tym zakresie.

Większe znaczenie należy natomiast przyznać działaniom Rady Europy, która jest niezależną od Unii Europejskiej, autonomiczną organizacją, która powstała w Londynie 5 maja 1949 roku. Polska została do niej przyjęta w 1991 roku.

Zainteresowanie Rady Europy problematyką ochrony środowiska datuje się od wczesnych lat siedemdziesiątych XX wieku. Podstawowym efektem prac w dziedzinie ochrony środowiska są dwie konwencje:

¹⁷⁸K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 8.

1. Konwencja Nr 150 o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska, sporządzona 21 czerwca 1993 w Lugano.
2. Konwencja o ochronie środowiska środkami prawa karnego, sporządzona 4 listopada 1998 w Strasburgu¹⁷⁹

Poniższy artykuł przedstawia kwestie odpowiedzialności prawnej za pogorszenie stanu środowiska, w myśl ustawy prawo ochrony środowiska. Rozważania rozpoczynają się od ogólnego wyjaśnienia pojęcia odpowiedzialności prawnej, które stanowi podstawę dalszych rozważań. Zgodnie z porządkiem, który został przyjęty przez ustawodawcę, kolejno zostały omówione: odpowiedzialność cywilna, odpowiedzialność karna oraz odpowiedzialność administracyjna za pogorszenie stanu środowiska.

Podsumowanie rozważań i wnioski natomiast przedstawione zostały w zakończeniu artykułu.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Ponoszenie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku zostało zagwarantowane w art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który mówi, że „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa¹⁸⁰”.

Przepis ten nakłada obowiązek na obywatela dbałości o środowisko, a także ponoszenia odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska.

Powszechnie odpowiedzialność prawna rozumiana jest jako powinność poniesienia przez konkretny podmiot konsekwencji przewidzianych prawem za konkretne działanie lub jego zaniechanie. W strukturze pojęcia odpowiedzialności prawnej można wyróżnić następujące elementy:

1. Podmiot ponoszący odpowiedzialność, którym może być osoba fizyczna

(np. obywatel, osoba, która prowadzi działalność gospodarczą, dyrektor jakiegoś przedsiębiorstwa), osoba prawna (np. spółka prawa handlowego, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe), jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej.

¹⁷⁹ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002s. 19

¹⁸⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz.483 ze zmianami.

2. Zdarzenie lub stan rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej; w ochronie środowiska może to być np. wyrządzenie szkody w środowisku, spowodowanie niebezpieczeństwa powstania szkody albo samo naruszenie przepisu ochrony środowiska.
3. Zasadę, według której przypisuje się to zdarzenie lub stan rzeczy odpowiedzialnemu podmiotowi; może to być zasada winy, która jest podstawą odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie, zasada bezprawności leżąca u podstaw wymierzenia kar pieniężnych za naruszanie wymagań ochrony środowiska, zasada ryzyka, według której przedsiębiorstwo wprowadzane w ruch za pomocą sił przyrody ponosi odpowiedzialność cywilną za wyrządzoną szkodę, lub jakaś inna zasada.
4. Ujemne konsekwencje dotyczące podmiotu ponoszącego odpowiedzialność; mogą one mieć charakter osobisty, np. pozbawienie wolności za popełnienie przestępstwa, lub majątkowy, np. zapłacenie kary pieniężnej, danie odszkodowania cywilnego, konieczność zaprzestania działalności.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 prawo ochrony środowiska zawiera szereg regulacji dotyczących odpowiedzialności w ochronie środowiska. Traktują o tym przepisy tytułu VI przywołanej ustawy. Dział I mówi o odpowiedzialności cywilnej, dział II o odpowiedzialności karnej oraz dział III o odpowiedzialności administracyjnej.

Za ich pomocą realizowane są podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska, to jest funkcja prewencyjna, kompensacyjna, wychowawcza i represyjna¹⁸¹.

Odpowiedzialność cywilna

Ustawa o prawie ochrony środowiska zawiera przepisy, odnoszące się do odpowiedzialności cywilnej, w tytule VI, dziale I (art. 322 – 328).

Art. 322 p. o. ś, mówi, że „do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej¹⁸². Ustawodawca w tym przepisie określił, iż regułą jest stosowanie rozwiązań kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności cywilnej za wyrządzone szkody w środowisku, z wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie.

¹⁸¹ Zob. Por J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 121-122, a także czyt. za : M. Górski(red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 173.

¹⁸² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. prawo ochrony środowiska , Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zmianami.

Kodeks cywilny zna dwa rygory odpowiedzialności za szkody¹⁸³:

- a) *rygor kontraktowy*, mamy z nim do czynienia kiedy szkoda jest wynikiem niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, które istnieje już wcześniej między stronami,
- b) *rygor deliktowy*, z tym rodzajem rygoru odpowiedzialności mamy do czynienia, kiedy sam czyn niedozwolony (delikt) rodzi zobowiązanie naprawienia szkody.

W przypadku ochrony środowiska najistotniejsze znaczenie ma odpowiedzialność deliktowa, czyli ta z tytułu czynów niedozwolonych.

Poniższa tabela przedstawia klasyfikację szkód wynikających z naruszenia wymagań ochrony środowiska.

Tabela1. Źródła, rodzaj i forma szkody.

ŹRÓDŁA SZKODY	RODZAJ SZKODY	FORMA SZKODY
Zanieczyszczenia wód	Szkoda na osobie	Zachorowania ludzi w następstwie zanieczyszczeń
Zanieczyszczenia powietrza		
Szkody spowodowane hałasem	Szkoda w mieniu	
Szkody wynikające ze stosowania chemicznych środków ochrony roślin		Zmniejszenie plonów w wyniku oddziaływania zanieczyszczeń
		Uszkodzenia lasów
		Wytrucie ryb

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995

¹⁸³W. Radecki, *Problemy prawne ochrony środowiska* [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 222.

Warto również zwrócić uwagę na reguły wspólne wszelkiej odpowiedzialności odszkodowawczej według kodeksu cywilnego:

- a) zasada odpowiedzialności za całą szkodę, która obejmuje rzeczywistą stratę i utracony zysk, ale tylko w granicach adekwatnego związku przyczynowego;
- b) reguła, według której przyczynienie się poszkodowanego do powstania lub zwiększenia szkody skutkuje zmniejszeniem odszkodowania;
- c) przysługujące poszkodowanemu prawo wyboru formy naprawienia szkody, tj. przywrócenie stanu poprzedniego lub odszkodowania pieniężnego, z tym, że jeżeli przywrócenie stanu poprzedniego jest niemożliwe albo wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami lub kosztami dla zobowiązanego, to roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu¹⁸⁴.

Bardzo ważną rolę w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej pełnią zasady odpowiedzialności cywilnej. Jest to zasada winy oraz zasada ryzyka.

Zasada winy, która została uregulowana w art. 415 k. c. według której, kto ze swojej winy wyrządził drugiemu szkodę, to obowiązany jest do jej naprawienia. W tym przypadku przypisanie odpowiedzialności uzależnione jest od ustalenia:

- a) szkody na osobie lub mieniu,
- b) zawinionego zachowania, które doprowadziło do szkody, przy czym w pojęciu winy jest zawarta obiektywna bezprawność (naruszenie przepisów prawa lub zasad współżycia społecznego) i subiektywna naganność (zły zamiar lub niedbalstwo),
- c) związku przyczynowego między tym zachowaniem a szkodą.

Zasada winy ma bardzo duże znaczenie w przypadku wyrządzenia szkody przez gospodarstwa rolne. Powszechnie przyjmuje się, że gospodarstwa takie nie odpowiadają na zasadzie ryzyka, ponieważ nie należą do kategorii wprowadzanych w ruch za pomocą sił przyrody¹⁸⁵.

Zasada ryzyka natomiast została ujęta w art. 435 § 1 k. c., mówi ona, że „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprowadzany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu,

¹⁸⁴*Ibidem*, s. 224.

¹⁸⁵*Ibidem*.

chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności¹⁸⁶”.

W tym przypadku przypisanie odpowiedzialności wymaga ustalenia:

- a) szkody na osobie lub mieniu,
- b) związku przyczynowego między ruchem przedsiębiorstwa lub zakładu a powstałą szkodą.

Bardzo ważne zatem są trzy kwestie związane z cywilną odpowiedzialnością za szkodę w środowisku, są to: wpływ przestrzegania lub nieprzestrzegania norm dopuszczalnych zanieczyszczeń na powstanie i zakres odpowiedzialności, ustalenie związku przyczynowego między emisjami a szkodą oraz sposób naprawienia szkody.

Zasadniczą normą jest art. 323 ust. 1 p. o. ś. Przepis ten przyznaje każdemu, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, możliwość żądania od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie:

- przywrócenia stanu zgodnego z prawem,
- podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem.

W przypadku kiedy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione osoba ta może żądać zaprzestania działalności, która powoduje to zagrożenie lub naruszenie.

Natomiast ust. 2 tego art. przewiduje również sytuacje kiedy to zagrożenie lub naruszenie dotyczy dobra wspólnego, wówczas z roszczeniem przewidzianym w ust. 1 tego art., może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.

Przyczyną roszczenia przewidzianego w przytoczonym przepisie jest bezprawne oddziaływanie na środowisko, którego skutkiem jest bezpośrednio zagrożenie szkodą albo wyrządzenie szkody. Należy zwrócić uwagę, że bezprawność musi być tutaj rozumiana w sensie cywilistycznym, a nie administracyjnym, ponieważ obejmuje ona nie tylko naruszenie przepisów prawnych (bezprawność administracyjna), ale również zasad współżycia społecznego. Odpowiedzialność w sensie cywilistycznym jest pojęciem szerszym.

W odniesieniu do art. 323 p. o. ś. należy przesłankę bezprawności rozumieć tak, jak przyjęto w cywilistyce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, wiążąc

¹⁸⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zmianami.

ją z przeciętną miarą oddziaływań w stosunkach sąsiedzkich, określoną w art. 144 k.c. Bezprawne jest oddziaływanie, które przekracza przeciętną miarę wynikającą ze społeczno – gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przekroczenie tak określonej miary jest niezależne od przestrzegania warunków zezwolenia administracyjnego na określony rodzaj i poziom oddziaływania na środowisko, co wiąże się z tezą, że zezwolenie administracyjne na określoną działalność nie może być zezwoleniem ani na wyrządzenie szkód drugiemu, ani na wkraczanie w sferę cudzego prawa podmiotowego¹⁸⁷.

Samo oddziaływanie niezgodne z prawem nie włącza odpowiedzialności z art. 323 p. o. ś. ustawa wymaga skutku w postaci: albo zmiany materialnej w postaci szkody (ponieważ ustawa nie wskazuje czy chodzi o szkodę na osobie czy na mieniu, więc jest to obojętne), albo zmiany sytuacyjnej w postaci bezpośredniego (czyli najbardziej prawdopodobnego) zagrożenia szkodą. Wyrządzenie szkody lub stan bezpośredniego zagrożenia szkodą są uzasadnieniem dla roszczenia o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych.

Z roszczeniem wystąpić może według art. 323 p. o. ś. ten, komu została wyrządzona lub zagraża szkoda, a więc może to być osoba fizyczna, osoba prawna czy też jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

Art.323 ust.2 p. o. ś. rozszerza zakres podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem, ale w przypadku kiedy zagrożenie lub naruszenie dotyczy dobra wspólnego. Wówczas z roszczeniem wystąpić może:

- a) Skarb Państwa reprezentowany zwłaszcza przez wojewodę,
- b) jednostka samorządu terytorialnego, a więc ze szczebla samorządu gminnego, powiatowego, wojewódzkiego,
- c) organizacja ekologiczna.

Właściwymi do egzekwowania odpowiedzialności z zakresu spraw dotyczących ochrony naturalnego środowiska są sądy gospodarcze.

¹⁸⁷ Zob. W, J, Katner, M. Pyziak Szafnicka, *Odpowiedzialność cywilnoprawna w ustawie o ochronie środowiska (uwagi de lege ferenda)*, OŚPiP 1996, nr 3 (5), s.6. a także czyt. za W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 104.

Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciwko środowisku

Odpowiedzialność karna jest najsurowszą formą odpowiedzialności prawnej. Ma charakter indywidualny, dlatego też może być poniesiona tylko przez osobę fizyczną. Występuje ona w dwóch formach: odpowiedzialności za przestępstwa oraz odpowiedzialności za wykroczenia. Ustawa o prawie ochrony środowiska zawiera przepisy, odnoszące się do odpowiedzialności karnej w tytule VI dziale II (art. 329 – 361). Przestępstwem według kodeksu karnego jest czyn człowieka zabroniony przez ustawę pod groźbą kary, bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy. Przepisy karne kwalifikują przestępstwa. Art. 7 § 1 k. k. mówi, że „ przestępstwo jest zbrodnią lub występkiem¹⁸⁸”.

Zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo surowsza karą.

Natomiast występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc.

Rozdział XXII kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko środowisku” w art. 181 – 188, zawiera przepisy, które można podzielić na dwie grupy. Przepisy art. 182 – 186 k. k. dotyczą zagadnień takich jak zanieczyszczenie środowiska (odpady, promieniowanie), natomiast art. 181, 187 i 188 k. k. tworzą drugą grupę, odnoszącą się do ochrony przyrody.

Zanieczyszczenie środowiska

Podstawowe przestępstwa przeciwko środowisku polegają na następujących zachowaniach sprawców:

- a) zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym (art. 182 k. k.); Zanieczyszczenie środowiska, o który mowa w tym przepisie, musi mieć charakter działania, który przekracza dopuszczalne normy ilości substancji lub promieniowania wprowadzanych do wody, powietrza

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zmianami.

lub ziemi. Samo przekroczenie tych norm nie jest jednak przestępstwem z art. 182 k. k. jeżeli nie wywołało określonych w nim skutków¹⁸⁹.

- b) w sposób sprzeczny z przepisami składowanie, usuwanie, przetwarzanie, dokonywanie odzysku, unieszkodliwianie albo transportowanie odpadów lub substancji (art. 183 k. k.);

Przedmiotem ochrony tego przepisu jest ochrona życia lub zdrowia ludzi oraz świata roślinnego i zwierzęcego przed zachowaniami niewłaściwego postępowania z odpadami. Karalne jest wyżej opisanie działanie podjęte wbrew przepisom.

Wspomniane w tym przepisie odpady i substancje definiowane są w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach. Ustawa ta precyzyjnie klasyfikuje odpady według kategorii, np. niebezpieczne, komunalne, promieniotwórcze. Z kolei substancje to pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

W wyjaśnieniu znamion art. 183 k. k. w teorii wskazano, iż składowanie odpadów polega na unieszkodliwianiu ich poprzez umieszczenie ich na składowisku. Z kolei usuwanie to odbieranie odpadów z miejsc ich powstawania, segregowanie ich, umieszczanie w pojemnikach itp. Unieszkodliwianiem jest poddanie odpadów procesowi przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych określonych w załączniku 6 do ustawy.

Z odpowiedzialnością karną z tego przepisu mamy do czynienia również w przypadku sprowadzenia z zagranicy odpadów lub substancji zagrażających środowisku. Przestępstwem jest również dopuszczenie wbrew obowiązkowi do popełnienia czynów wyżej opisanych.

Z surowszą odpowiedzialnością mamy do czynienia w przypadku, gdy sprawca w wyniku swojego zachowania, opisanego w art. 183 § 1 lub 3 k. k., spowodował następstwo określone jako zniszczenie w znacznych rozmiarach. Drugim kwalifikowanym typem tego przestępstwa jest spowodowanie, w wyniku wyżej opisanego zachowania się, śmierci człowieka lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób¹⁹⁰. Przestępstwa niezgodnego z prawem postępowania z odpadami mogą być również popełnione nieumyślnie (art. 183 § 6 k. k.).

- c) bezprawne wyrabianie, przetwarzanie, transportowanie, przywożenie z zagranicy lub wywożenie za granicę, gromadzenie, składowanie, przechowywanie, posiadanie, wykorzystywanie, posługiwanie się, usuwanie, porzucanie lub pozostawianie

¹⁸⁹ L. Gardocki, *Prawo karne*, Wydanie 13, Warszawa 2007, s. 251.

¹⁹⁰ M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, M. Bojarski (red.), Warszawa 2007, s. 455.

bez właściwego zabezpieczenia materiału jądrowego albo innego źródła promieniowania jonizującego (art. 184 k. k.).

Artykuł 184 k. k. dotyczy niebezpiecznego postępowania z materiałem jądrowym albo innym źródłem promieniowania jonizującego. Przestępstwo to również może być popełnione nieumyślnie. W § 2 art. 184 k. k. przewidziane zostało również przestępstwo z zaniechania, które polega na dopuszczeniu do niebezpiecznego postępowania z materiałem jądrowym lub innym źródłem promieniowania jonizującego. W art. 185 k. k. została przewidziana możliwość zaostżenia ustawowego wymiaru kary za omówione wyżej przestępstwa zanieczyszczenia środowiska, jeżeli czyn sprawcy łączy się z następstwem w postaci zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (§ 1), albo w postaci śmierci człowieka lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób (§ 2). Warto zaznaczyć, że zaostżenie to nie dotyczy jednak przestępstwa z art. 186 k.k., tj. nieutrzymywania w należytych stanie lub nieużywania urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub ziemię przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed promieniowaniem, a także oddania lub dopuszczenia do użytkowania obiektu budowlanego niemającego takich urządzeń zabezpieczających¹⁹¹.

Ochrona przyrody

Druga grupa przestępstw obejmuje:

- a) spowodowanie zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 § 1 k. k.),

określenie „znaczne rozmiary” jest typowym określeniem ocennym, którego kodeks karny nie precyzuje. Spowodowanie wskazanego w tym przepisie skutku może nastąpić przez jakiegokolwiek działanie lub przez zaniechanie ze strony osoby, na której ciąży prawny szczególnie obowiązek przeciwdziałania mu. W art. 181 § 4 k. k. została określona odpowiedzialność za dopuszczenie się tego przestępstwa nieumyślnie.

- b) niszczenie lub uszkodzanie roślin lub zwierząt na terenie objętym ochroną, powodujące istotną szkodę (art. 181 § 2 k. k.),
- c) niszczenie lub uszkodzanie roślin lub zwierząt pozostających pod ochroną gatunkową powodujące istotną szkodę (art. 181 § 3 k.k.),

przestępstwa te mogą zostać również popełnione nieumyślnie.

¹⁹¹ L. Gardocki, *op. cit.* s. 252.

- d) niszczenie lub poważne uszkodzanie lub istotne zmniejszanie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodujące istotną szkodę (art. 187 § 1 k.k.), odpowiedzialność za przestępstwo z art. 187 k.k. jest uzależniona od stwierdzenia, iż wynikiem zachowania się sprawcy została spowodowana istotna szkoda pod względem przyrodniczym.
- e) bezprawne budowanie lub powiększanie istniejących obiektów budowlanych albo prowadzenie działalności gospodarczej zagrażającej środowisku (art. 188 k. k.).

Podstawowe kategorie pojęciowe, które występują w przepisach art. 181, 187 oraz 188 k. k. wynikają z przepisów ustawy o ochronie przyrody. Art. 6 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że „Formami ochrony przyrody są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo – krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów¹⁹²”.

Na podstawie tego przepisu możemy wyróżnić:

- a) tereny chronione, są to: parki narodowe; rezerваты przyrody; parki krajobrazowe; obszary chronionego krajobrazu; użytki ekologiczne; zespoły przyrodniczo - krajobrazowe.
- b) obiekty chronione, są to: pomniki przyrody i stanowiska dokumentacyjne,
- c) rośliny i zwierzęta pozostające pod ochroną gatunkową to rośliny i zwierzęta objęte taką ochroną na terenie całego kraju przez Ministra Środowiska lub na terenie województw (czasowo) przez wojewodów¹⁹³.

Wykroczenia przeciwko środowisku

Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń również przewiduje odpowiedzialność za naruszenie stanu środowiska. Wykroczenia te to np. niszczenie roślinnych umocnień brzegowych (art. 81 k. w.), niezachowanie zasad ostrożnego postępowania z ogniem w lasach (art. 82 § 1 k. w.), zanieczyszczenie wody służącej do picia lub pojenia zwierząt (art. 109 § 1 k. w.), niewykonywanie obowiązków w zakresie utrzymania porządku i czystości w obrębie nieruchomości (art. 117 k. w.), wyrąb drzewa w lesie, jeżeli wartość tego drzewa nie przekracza 75 złotych (art. 120 k. w.), niszczenie lub uszkodzanie roślinność

¹⁹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zmianami.

¹⁹³ W. Radecki, *op. cit.*, s.153.

i w miejscach publicznych, deptanie trawników lub zieleńców (art. 144 § 1 k. w.), usuwanie, niszczenie czy uszkodzanie drzew lub krzewów przydrożnych, zadrzewienia ochronnego albo żywopłotu przydrożnego (art. 144 § 2 k. w.), zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności (art. 145 k. w.) oraz liczne wykroczenia, które zostały uregulowane w rozdziale XIX „Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe”¹⁹⁴.

Spośród wykroczeń pozakodeksowych najistotniejsze znaczenie mają wykroczenia z prawa ochrony środowiska. Przedstawia je tytuł VI dział II w art. 329 – 360.

Przepisy te zostały skomponowane chaotycznie i niejasno. Penalizacja następuje w kolejności regulacji materialno prawnych, a nie od strony merytorycznej, co sprawia, że np. wykroczenia polegające na niedopełnieniu obowiązku prowadzenia pomiarów rozrzucone są po różnych przepisach (art. 333, 337, 340, 341, 349, 350). Trudna czytelność przepisów karnych wynika stąd, że niemal każdy z nich odsyła do przepisu materialnego, do którego odwołuje się przepis karny. W przepisie materialnym są też bliżej określone podstawy obowiązku, którego naruszenie wyczerpuje znamiona wykroczenia¹⁹⁵.

Wykroczenia przewidziane w ustawie prawa ochrony środowiska można podzielić na następujące grupy:

1. grupa pierwsza obejmuje wykroczenia, które są związane z emisjami substancji zanieczyszczających. Do grupy tej można zaliczyć następujące przepisy:
art. 342 ust. 2, art. 339, art. 334, art. 332 p. o. ś.
2. druga grupa obejmuje wykroczenia, które popełniane są w związku z poważnymi awariami. Grupa ta obejmuje następujące przepisy: art. 352, art. 353, art. 358, art. 354, art. 355, art. 356, art. 357 p. o. ś.
3. trzecia grupa obejmuje wykroczenia związane z niebezpiecznymi substancjami i niektórymi produktami. Są to przepisy art. 344, art. 345, art. 348 p. o. ś.
4. do grupy czwartej można zaliczyć wykroczenia, których istotą jest zaniechanie zbierania, podawania lub przekazywania różnego rodzaju informacji. Chodzi tutaj o przepisy art. 329, art. 331, art. 342 ust. 1, art. 346, art. 347, art. 359.
5. grupa piąta to wykroczenia w zakresie prowadzenia pomiarów i przekazywania ich wyników. Obejmuje ona przepisy art. 333, art. 337, art. 340, art. 341, art. 349, art. 350 p. o. ś.

¹⁹⁴ Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zmianami.

¹⁹⁵ W. Radecki, *op. cit.*, s. 194.

6. kolejna grupa to wykroczenia związane z rekultywacją gruntów. Obejmuje ona art. 335, art. 336 p. o. ś.
7. do grupy siódmej można zaliczyć wykroczenia przeciwko przepisom o powszechnej ochronie przed hałasem. Są to przepisy art. 338, art. 343 ust. 1 i 2, art. 360 ust. 1, 2 i 3 p. o. ś.
8. ósma grupa to wykroczenia niewykonywania decyzji wydanych przez właściwe organy, których przedmiotem jest np. wstrzymanie działalności powodującej znaczne pogorszenie stanu środowiska lub zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzi (art. 360 pkt. 1), a także zachowania wskazane w art. 360 pkt 2 i 3 p. o. ś.
9. na dziewiątą grupę składa się jedno wykroczenie ujęte w sposób generalny, mianowicie wykroczenie niezapewnienia ochrony środowiska w obszarze budowania prac budowlanych (art. 330 p. o. ś).

Można również dokonać podziału tych wykroczeń ze względu na sankcje karne na dwie grupy:

1. najpoważniejsze wykroczenia zagrożone alternatywnie karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, przewidziane w art. 344, 345, 351, 353-357, 360 p. o. ś.
2. wykroczenia zagrożone wyłącznie grzywną przewidziane w pozostałych przepisach.

Cechą charakterystyczną wykroczeń, które zostały stypizowane w prawie ochrony środowiska jest to, że sankcja stoi na straży przestrzegania obowiązków wynikających bądź bezpośrednio z ustawy, bądź z aktu wykonawczego do ustawy, bądź wreszcie z decyzji administracyjnej. Są to wszystko wykroczenia bez skutkowe, ustawodawca wprowadza karalność tzn. „czystego” nieposłuszeństwa wobec ustawy, aktów wykonawczych do niej lub decyzji administracyjnych. Uznane za wykroczenie niedopełnienie obowiązków nie pociąga za sobą żadnych następstw albo wprawdzie pociąga za sobą jakieś następstwa, lecz nie sięgają one progu możliwości zagrożenia życia lub zdrowia wielu ludzi albo zniszczenia świata roślinnego lub zwierzęcego w znacznych rozmiarach. Gdyby czyn taki został przekroczony, czyn sprawcy byłby oceniany nie jako wykroczenie, lecz jako przestępstwo, zwłaszcza z art. 182 k. k.¹⁹⁶.

¹⁹⁶ W. Radecki, *op. cit.*,

Odpowiedzialność administracyjna

Pod pojęciem administracji publicznej należy rozumieć nakazy lub zakazy określonego zachowania się, które zostały ustalone przez organ administracji publicznej.

W szczególności chodzi o:

1. nakaz wstrzymania działalności,
2. cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów),
3. nakazu wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw, ustanawiane przeważnie w razie naruszenia ustalonych wymagań.

Jedną z podstawowych form działania organu administracji publicznej jest sprawowanie nadzoru. Forma ta jest pojmowana jako kompetencja ustalona prawem do:

1. badania zgodności postępowania strony z ustalonym przez prawo wzorcem,
2. orzekania o konsekwencjach stwierdzonych uchybień¹⁹⁷.

Normy, które określają tego rodzaju kompetencje, są rozproszone w całym ustawodawstwie. Konsekwencją tego stanu jest to, że instrumenty prawne, które wynikają z nich nie są jednolite i trudno jest je przedstawić.

W prawie ochrony środowiska odpowiedzialność karna za delikty administracyjne ma miejsce wtedy, kiedy z ich popełnieniem prawo ochrony środowiska wiąże sankcje prawne o charakterze penalnym, ale inne niż kary za przestępstwa i kary za wykroczenia.

W myśl art. 273 ust. 1 p. o .ś. opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona za: wprowadzanie gazów lub płynów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór wód i składowanie odpadów.

Według art. 276 ust. 1 p. o. ś podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska.

Z powyższych przepisów wynika zatem, że jedną z form odpowiedzialności administracyjnej jest opłata podwyższona, która została przewidziana za:

- a) wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza bez decyzji,
- b) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez decyzji,
- c) pobór wód bez decyzji,

¹⁹⁷ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2002, s. 315

- d) składowanie odpadów bez decyzji.

Za drugą formę odpowiedzialności administracyjnej można uznać przewidzianą w art. 273 ust. 2 p. o. ś. administracyjną karę pieniężną, która jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją w zakresie określonym w ust. 1, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska. Art. 298 p. o. ś. Określa kto wymierza administracyjne kary pieniężne oraz wymienia powody. Kary te nakłada wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w drodze decyzji, za:

- a) przekroczenie określonych w pozwoleniach ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza;
- b) przekroczenie określonych w pozwoleniach warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu;
- c) przekroczenie określonej w pozwoleniach ilości poboru wód, ilości pobranej wody;
- d) naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów, wymaganych przepisami ustawy o odpadach, co do rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów;
- e) przekroczenie, określonych w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu lub pozwoleniu, poziomów hałasu.

Według Wojciecha Radeckiego stanowisko ustawodawcy jest dość klarowne; można je sprowadzić do następujących podstawowych spostrzeżeń:

- a) jeżeli nie ma obowiązku uzyskania decyzji – nie ma ani opłaty, ani administracyjnej kary pieniężnej,
- b) jeżeli istnieje obowiązek uzyskania decyzji, której podmiot nie uzyskał – opłata podwyższona,
- c) jeżeli istnieje obowiązek uzyskania decyzji, którą podmiot uzyskał i nie narusza ani nie przekracza jej warunków – opłata (zwykła),
- d) jeżeli istnieje obowiązek uzyskania decyzji, którą podmiot uzyskał, ale narusza lub przekracza jej warunki – opłata (zwykła) + administracyjna kara pieniężna; zauważyć wypadnie, że wysokość opłaty zależy od rozmiaru faktycznego (a nie prawnie dozwolonego) korzystania ze środowiska, jeżeli np. korzystający

ze środowiska może zgodnie z decyzją wprowadzić do wód 100 jednostek jakiejś substancji podlegającej obowiązkowi opłatowemu, a wprowadza 120, to ponosi opłatę za 120 (a nie za 100) i jeszcze dodatkowo karę za 20.

Przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest uzyskanie decyzji i stwierdzenie przekroczenia lub naruszenia jej warunków. Wtedy administracyjna kara pieniężna nie zastępuje opłaty (zwykłej), lecz stanowi obciążenie dodatkowe. Tam gdzie nie ma wymaganej decyzji, tam też nie może być administracyjnej kary pieniężnej, a zamiast niej wchodzi opłata podwyższona¹⁹⁸.

Zakończenie

Odpowiedzialność prawna w prawie ochrony środowiska jest złożoną instytucją prawną. Tytuł VI tej ustawy nie wyczerpuje tematyki odpowiedzialności. Jeżeli chodzi o odpowiedzialność cywilną kluczowym aktem prawnym jest Kodeks cywilny, który wyróżnia dwa rygory odpowiedzialności za szkody; kontraktowy i deliktowy. Sama ustawa prawo ochrony środowiska reguluje tylko określone przypadki. W kwestii odpowiedzialności karnej trzon stanowią przepisy rozdziału XXII Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko środowisku”. Odpowiedzialność ta występuje w dwóch formach: odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku oraz odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko środowisku. Przepisy ustawy prawo ochrony środowiska w dziale II zawierają w istocie przepisy dotyczące odpowiedzialności za wykroczenia. Odpowiedzialność administracyjna uregulowana w dziale III zawiera odpowiednie regulacje dotyczące wstrzymania działalności zagrażającej środowisku. Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska jest zagadnieniem bardzo rozległym, które nie jest ograniczone tylko to ustawy prawo ochrony środowiska. W zależności od rodzaju odpowiedzialności kwestie te są regulowane również przez wiele innych ustaw, na przykład w kwestii odszkodowawczej odpowiedzialności cywilnej zastosowanie mają również przepisy prawa wodnego czy też łowieckiego. Wszystkie dodatkowe przepisy, bardziej szczegółowe, stanowią uzupełnienie regulacji zarówno ustawy prawo ochrony środowiska jak również regulacji kodeksowych.

¹⁹⁸ W. Radecki, *op. cit.*, s. 238.

Bibliografia:

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz.483 ze zmianami.
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zmianami.
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013r. poz. 1232 ze zmianami.
4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zmianami.
5. Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń z Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zmianami.
6. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zmianami.

Opracowania naukowe

1. Gardocki L., *Prawo karne*. Wydanie 13, Warszawa 2007
2. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995
3. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009
4. Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2002
5. Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002
6. Radecki W., *Problemy prawne ochrony środowiska* [w:] Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995

Rozdział VII

Odpowiedzialność prawna za szkodę wyrządzoną przez pracownika z winy nieumyślnej

Katarzyna Prusińska¹⁹⁹

Wstęp

Według słownika języka polskiego „wina nieumyślna jest to wina polegająca na +zlekceważeniu możliwych skutków swojego postępowania lub na nieprzewidzeniu ich²⁰⁰”. Pracownik najczęściej wyrządza szkodę pracodawcy z winy, czyli poprzez zaniedbywanie swych obowiązków pracowniczych. Pracownik wyrządzający szkodę pracodawcy z winy nieumyślnej, ponosi tzw. Ograniczoną odpowiedzialność za tę szkodę. „Odpowiada on tylko za rzeczywiście poniesioną przez pracodawcę stratę, natomiast nie ponosi odpowiedzialności za utracone przez pracodawcę korzyści, które ten mógłby osiągnąć, gdyby nie wyrządzono mu szkody. Wynika to z art. 115 k.p., według którego pracownik ponosi odpowiedzialność za szkodę w granicach rzeczywistej straty poniesionej przez pracodawcę i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego wynikła szkoda²⁰¹”.

Pojęcie szkody i obliczanie jej wysokości

Pojęcie szkody może być różnie definiowane, ale najogólniej można przyjąć, że szkoda stanowi uszczerbek w prawnie chronionych interesach pracodawcy, wyrażający się w różnicy pomiędzy stanem, jaki już istniał, i jaki mógłby istnieć, gdyby szkody

¹⁹⁹ **Katarzyna Prusińska** - studentka I roku II stopnia Administracji, stypendystka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok 2012/2013, członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH”

²⁰⁰ www.sjp.pl/slownik/2536441/wina_nieumyslne

²⁰¹ R. Sadlik, Odpowiedzialność materialna i porządkowa pracowników, Wydawnictwo oddk, Gdańsk 2008, s. 21

nie wyrządono²⁰². Zarówno Kodeks pracy jak i Kodeks cywilny nie zawierają ustawowej definicji szkody. O szkodzie nie można mówić w momencie zmniejszenia się wartości danej rzeczy w wyniku jej naturalnego zużycia lub naturalnego ubytku jej wagi, ilości bądź też gdy zmniejsza się jej wartość rynkowa. Według L. Dzikiewicza, szkoda (szkoda majątkowa w znaczeniu ekonomicznym) obejmuje uszczerbek w dobrach zarówno chronionych prawem, jak i w tych, którym prawo nie udziela ochrony. W jej ramach wyodrębnia się szkodę w znaczeniu prawnym, jak i pozaprawnym, a w ramach tej ostatniej – pracowniczą i niepracowniczą²⁰³.

Artykuł 361 § 2 Kodeksu cywilnego stanowi o tym, że szkoda może składać się z dwóch elementów: rzeczywistej straty i utraconych przez pracodawcę korzyści. W Kodeksie pracy część przepisów odnosi się tylko do rzeczywistej straty, natomiast inne przepisy mówią o szkodzie w pełnej wysokości.

„Pojęcie rzeczywistej straty oznacza faktycznie poniesiony przez pracodawcę uszczerbek w mieniu, które do niego należało przed wyrządzeniem szkody. Jest to więc faktycznie poniesiona strata zmniejszająca aktywa pracodawcy lub zwiększająca jego pasywa. Przykładowo, w razie uszkodzenia przez pracownika maszyny produkcyjnej rzeczywista strata będzie obejmować jedynie koszty jej naprawy, bez wliczania korzyści, jakie odniósłby pracodawca z tytułu pracy tej maszyny, gdyby nie została uszkodzona²⁰⁴”.

Mówiąc o szkodzie majątkowej nie należy myśleć tylko o stratach, które poszkodowany rzeczywiście poniósł poprzez wynik zdarzenia wywołującego szkodę, ale również tzw. utracone korzyści. „Przez szkodę należy bowiem rozumieć wyliczony rachunkowo uszczerbek w mieniu pracodawcy, co z reguły w razie procesu przed sądem następuje w oparciu o dowód z opinii biegłego. Natomiast pod pojęciem wysokości odszkodowania należy rozumieć kwotę obciążającą pracownika, która odpowiada takiej części lub całości szkody, której powstanie pozostaje w związku przyczynowym z zaniedbaniami pracownika w wykonywaniu jego obowiązków²⁰⁵”.

Odszkodowanie ma na celu rekompensatę doznanego uszczerbku. Zatem tak pojmowana szkoda może polegać, z jednej strony na uszczupleniu majątku, a z drugiej na jego niepowiększeniu. Wobec tego pracownik może być zobowiązany do zapłaty kwoty

²⁰² D. Klucz, *Odpowiedzialność pracownicza a ochrona interesów pracodawcy*, Wydawnictwo oddk, Gdańsk 2004, s. 12.

²⁰³ L. Dzikiewicz, *Odpowiedzialność materialna pracownika*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1977, s. 91.

²⁰⁴ R. Sadlik, *op. cit.*, s. 15.

²⁰⁵ R. Sadlik, *op. cit.*, s. 16.

równej wyrządzonej szkodzie bądź też tylko jej części. Jeżeli szkoda polega na uszczupleniu majątku należy określić wielkość tego uszczuplenia. Dokonuje się tego poprzez porównanie stan majątku przed wyrządzeniem szkody i po niej. Ustalona różnica stanowi właśnie szkodę. Jeżeli szkoda polega na utracie korzyści, należy jak najdokładniej ustalić przewidywalną korzyść, którą poszkodowany mógł osiągnąć. Inaczej natomiast ponoszą odpowiedzialność pracownicy wyrządzający szkodę z winy nieumyślnej. Odpowiedzialność takich pracowników nazywana jest ograniczoną odpowiedzialnością za szkodę. Obejmuje ona tylko rzeczywistą stratę jaką poniósł pracodawca, następstwa działania lub zaniechania, z którego powstała szkoda. Pracownik nie ponosi odpowiedzialności za utracone korzyści przez pracodawcę. Jest to korzystniejsze dla pracowników niż zasada pełnej odpowiedzialności za wynikłą szkodę, ponieważ znacząco ogranicza wysokość odszkodowania, które ewentualnie będą oni musieli zapłacić pracodawcy za szkodę, którą wyrządzili nieumyślnie.

Biorąc pod uwagę wyżej omówione kwestie można przystąpić do określenia wysokości odszkodowania. Pracodawca może najpierw podjąć próbę porozumienia się z pracownikiem, by ten zapłacił odszkodowanie w sposób dobrowolny. Niekiedy zapłata odszkodowania okazuje się dużym utrudnieniem. Dzieje się tak w momencie kiedy szkoda jest dosyć duża, a przychody pracownika niewielkie. W większości takich sytuacji to przede wszystkim pracownik jest zainteresowany zawarciem porozumienia z pracodawcą, ale mało obiecujące prognozy co do szybkiego wyegzekwowania zapłaty za wyrządzoną szkodę skłaniają pracodawcę do ugodowego obniżenia odszkodowania do wysokości możliwej do uzyskania od pracownika²⁰⁶.

Porozumienie bardzo często opiera się na pewnych ustępstwach ze strony pracodawcy polegających na rozkładaniu na raty kwoty odszkodowania, bądź także za zgodą pracownika wyrażoną na piśmie potrącaniu tej kwoty z jego pensji, przy czym ważne jest zachowanie zasad ochrony wynagrodzenia.

Jeżeli próby polubownego załatwienia sprawy przez pracodawcę nie przynoszą oczekiwanych efektów, jedynym sposobem jest wszczęcie procedury sądowej. Ten sposób dochodzenia roszczeń jest uzależniony od różnych okoliczności m.in. od wysokości szkody czy też zabezpieczenia roszczeń pracodawcy. „Powództwo może być wytoczone według miejsca zamieszkania pozwanego pracownika albo miejsca wykonywania pracy lub siedziby pracodawcy. Zainicjowana przez pracodawcę procedura sądowa niekoniecznie jednak musi

²⁰⁶ D. Klucz, Naruszenie obowiązków przez pracownika, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 48.

oznaczać kontynuowanie procesu, już na wstępie bowiem może dojść do zawarcia ugody sądowej²⁰⁷. Trzeba jednak pamiętać, że wartość rzeczy jest zmienna. Przepisy stanowią, że jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu to wysokość szkody określa się według cen, które obowiązują w dacie ustalenia odszkodowania na rzecz pracodawcy. Jeżeli szczególne okoliczności tego wymagają to przyjmuje się za podstawę ceny z daty wyrządzenia szkody. W momencie kiedy szkoda została wyrządzona w walucie obcej ustalenie odszkodowania następuje zazwyczaj według średniego kursu obowiązującego w dacie ustalenia odszkodowania.

Granice wysokości odszkodowania w przypadku szkody wyrządzonej nieumyślnie przez pracownika wyznacza kwota trzymiesięcznego wynagrodzenia, które przysługuje w dniu wyrządzenia szkody. Art. 119 Kodeksu pracy stanowi, iż odszkodowanie ustala się w wysokości wyrządzonej szkody, ale nie może ono przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody. Jest to znaczne ograniczenie odpowiedzialności pracownika i bardzo często pracodawca nie ma możliwości uzyskania pełnego naprawienia poniesionej straty²⁰⁸. Bez względu na wysokość szkody wyrządzonej nieumyślnie przez pracownika nie zobowiązuje się go do zapłaty odszkodowania wyższego niż trzymiesięczne wynagrodzenie przysługujące w dniu powstania szkody. „Istotne jest przy tym, że trzymiesięczne wynagrodzenie pracownika oblicza się według zasad obowiązujących przy ustaleniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop, bez uwzględnienia zmian w warunkach wynagrodzenia lub wysokości składników wynagrodzenia wprowadzonych po dniu wyrządzenia szkody²⁰⁹”. W momencie kiedy pracownik jest zatrudniony u kilku pracodawców, przy ustalaniu trzymiesięcznego wynagrodzenia pod uwagę należy brać tylko wynagrodzenie otrzymywane od pracodawcy, któremu została wyrządzona szkoda. W takim przypadku nie sumuje się wynagrodzeń pracownika otrzymywanych od wszystkich pracodawców, nie ma do tego podstaw. Podobnie jest w sytuacji, kiedy pracownika, który wyrządził pracodawcy szkodę wiąże z pracodawcą też umowa cywilnoprawna, nie dolicza się tu także przy ustalaniu trzymiesięcznego wynagrodzenia, płacy z tej umowy.

Znaczną rolę w dochodzeniu roszczeń majątkowych odgrywają terminy przedawnienia. Okresy te są dosyć zróżnicowane i w zależności od pewnych warunków są krótsze i dłuższe. Nie można ich również skracać ani przedłużać. Bardzo ważna przy

²⁰⁷ D. Klucz, *op. cit.*, s. 50.

²⁰⁸ R. Sadlik, *op.cit.*, s. 22.

²⁰⁹ *Ibidem*, s. 23.

przedawnieniu jest wina pracownika, ponieważ to ona decyduje o jego okresie. W świetle art. 291 § 2 Kodeksu pracy roszczenia pracodawcy o naprawienie szkody wyrządzonej przez pracownika z winy nieumyślnej ulegają przedawnieniu z upływem jednego roku od dnia, w którym powziął on wiadomość o powstaniu szkody, ale nie później niż z upływem trzech lat od dnia jej wyrządzenia²¹⁰. Jeżeli jednak pracownik doprowadził do umyślnego uszczerbienia majątku pracodawcy, roszczenie pracodawcy przedawnia się po trzech latach od dnia, w którym pracodawca dowiedział się o szkodzie, a także z upływem dziesięciu lat od dnia wyrządzenia szkody.

Wina nieumyślna pracownika a związek przyczynowy

Materialna odpowiedzialność pracowników oparta jest na zasadzie winy. „Wina jako instytucja prawna wykształciła się w znacznej mierze w prawie karnym. Niemniej jednak z tym pojęciem spotykamy się również na gruncie prawa cywilnego i prawa pracy²¹¹”. Winę można ująć jako psychiczne nastawienie pracownika do szkody. Przepisy Kodeksu pracy uzależniają ujęcie szkody i zakres odpowiedzialności od rodzaju stopnia winy. Podstawowe znaczenie ma tu wyodrębnienie rodzajów winy. Wina pracownika może występować w dwóch postaciach, jako wina umyślna oraz nieumyślna. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 1981r. wskazał, iż nie zawsze umyślne wyrządzenie szkody przez pracownika jest tym samym co umyślne niedopełnienie podstawowych obowiązków przez pracownika²¹².

Z winą umyślną mamy do czynienia wówczas, gdy pracownik skutki swojego czynu objął otwartym zamiarem wyrządzenia szkody lub też przewidując wystąpienie szkody godził się na to. Przykładem może tu być np. świadomie spowodowane uszkodzenie maszyny w celu jej unieruchomienia przez pracownika²¹³. W prawie pracy rozróżniamy dwie odmiany winy umyślnej:

- zamiar bezpośredni (*dolus directus*), pracownik nie wykonuje lub nienależycie wykonuje swoje obowiązki pracownicze w celu wywołania skutku polegającego na uszczerbku w majątku pracodawcy,

²¹⁰ D. Klucz, *op. cit.*, s. 50.

²¹¹ L. Dzikiewicz, *op. cit.*, s. 60.

²¹² Wyrok SN z dnia 13 lutego 1981r. IV PR 395/80, LEX nr 14572.

²¹³ R. Sadlik, *op. cit.*, s. 13.

- zamiar ewentualny (*dolus eventualis*), pracownik przewidując skutek polegający na uszczerbku w majątku pracodawcy, godzi się na jego wystąpienie²¹⁴.

„Nieumyślne wyrządzenie szkody pracodawcy następuje w tych wypadkach, gdy pracownik zdawał sobie sprawę z możliwości powstania szkody, lecz bezpodstawnie przypuszczał, że jej uniknie (lekkomyślność), bądź gdy powstania szkody w ogóle nie przewidywał, chociaż mógł i powinien (niedbalstwo)²¹⁵”. Dla stosunków pracy szczególnie charakterystyczne jest wyrządzanie szkody z winy nieumyślnej, co jest przeważnie skutkiem niestaranności pracownika w wypełnianiu jego obowiązków pracowniczych. W świetle art. 9 § 2 KK. Czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć²¹⁶. Zatem wina nieumyślna mówiąc najogólniej polega na braku należytej staranności pracownika przy spełnianiu obowiązków pracowniczych, które wynikają ze stosunku pracy nieumyślna może mieć postać lekkomyślności lub niedbalstwa. Lekkomyslność jako forma winy nieumyślnej jest tzw. świadomą winą nieumyślną. Polega ona na tym, że sprawca przewiduje możliwość popełnienia czynu, który jest zabroniony, ale niesłusznie sądzi, że popełnienia tego czynu uniknie, świadomie łamiąc zasady ostrożności. „Lekkomyslność można uznać za wyższy stopień winy nieumyślnej niż niedbalstwo, graniczy ona bowiem z umyślnością mającą postać zamiaru wynikowego (ewentualnego). Wina pracownika polegająca na lekkomyślności występuje zasadniczo w takim nasileniu, że o nieznaczności stopnia winy nieumyślnej w tej postaci nie może być mowy²¹⁷”. Wina nieumyślna występująca w kilku formach określona została na gruncie prawa pracy i prawa cywilnego jako niedbalstwo. Z niedbalstwem mamy do czynienia w momencie, gdy pracownik tak naprawdę nie przewidywał możliwości wyrządzenia szkody pracodawcy swoim działaniem bądź też zaniechaniem, a mógł i powinien był to przewidzieć.

Pracownik ponosząc odpowiedzialność na zasadzie winy, nie będzie odpowiadał w momencie, gdy wyrządzi szkodę, będąc w stanie niepoczytalności. „Wynika to z odpowiednio stosowanego tu na mocy art. 300 przepisu art. 425 k. c. Przepis ten przewiduje bowiem, że osoba, która z jakichkolwiek powodów znajduje się w stanie

²¹⁴ L. Florek, T. Zieliński, Podręczniki prawnicze, Prawo pracy, C.H.Beck, Warszawa 2001, s. 212.

²¹⁵ *Ibidem*, s.215.

²¹⁶ <http://www.arslege.pl/92/materialy-edukacyjne/3061/wina-w-prawie-karnym/>

²¹⁷ L. Florek, T. Zieliński, *op. cit.*, s. 216.

wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, nie jest odpowiedzialna za szkodę wyrządzoną w tym stanie²¹⁸”. Niedorozwój psychiczny, chorobą psychiczną bądź też inne zakłócenia czynności psychicznych mogą być przyczyną takiej niepoczytalności. Jednak pracownik, który uległ zakłóceniu czynności psychicznych z powodu użycia napojów alkoholowych, narkotyków bądź też innych podobnych środków, ma obowiązek naprawić szkodę, chyba że stan zakłócenia w jakim się znajdował podczas dokonywania szkody był wywołany bez jego winy. Zatem nie zwalnia się od odpowiedzialności pracowników będących w stanie po spożyciu alkoholu czy środków odurzających.

Artykuł 116 Kodeksu pracy stanowi, iż na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu winy pracownika. „Wykazanie pracownikowi winy polega na udowodnieniu faktów świadczących o tym, że pracownik chciał szkodę wywołać bądź godził się z następstwami swego zachowania albo lekkomyślnie przypuszczał, że ich uniknie, bądź skutku w postaci szkody nie przewidywał, choć mógł i powinien²¹⁹”. Dotyczy to tylko odpowiedzialności za mienie niepowierzone zarówno przy szkodzie wyrządzonej z winy umyślnej jak i nieumyślnej. Konstrukcja art. 116 Kodeksu pracy ma w szczególności chronić przed nieudowodnionymi przez pracodawcę roszczeniami, w tym także przed udzielaniem zgody na potrącenie z jego wynagrodzenia kwot, które miałyby pokryć ewentualne przyszłe szkody wyrządzone przez pracownika²²⁰.

Jedną z przesłanek odpowiedzialności materialnej pracowników jest związek przyczynowy. „Aby pociągnąć pracownika do odpowiedzialności materialnej za szkodę wyrządzoną pracodawcy, niezbędne jest wykazanie związku przyczynowego między zawinionym niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków pracowniczych a wyrządzeniem szkody²²¹”. Charakteryzuje on obiektywną więź, która istnieje pomiędzy zachowaniem pracownika a szkodą i uzasadnia przypisanie odpowiedzialności za konkretny uszczerbek konkretnej osobie²²². Taki związek przyczynowy zachodzi, gdy bez zachowania pracownika nie doszłoby do powstania szkody w mieniu pracodawcy. Zadaniem pracodawcy jest sprawdzenie w jakim stopniu niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków

²¹⁸ R. Sadlik, *op. cit.*, s. 14.

²¹⁹ L. Florek, T. Zieliński, *op. cit.*, s. 216.

²²⁰ M. Barzycka-Banaszczyk, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 262

²²¹ *Prawo pracy czynnikiem skutecznego kierowania ludźmi*, pod red. Andrzeja Nowaka, Wydawnictwo WSNSiT, Radom 2013, s. 214.

²²² U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 336.

przez pracownika było powodem wyrządzenia szkody, jak również pracodawca musi określić czy w momencie niezaistnienia danego zachowania pracownika także doszłoby do powstania szkody.

Przepis art. 115 Kodeksu pracy jak również art. 361§1 Kodeksu cywilnego o adekwatnym związku przyczynowym. Pracownik ponosi odpowiedzialność jedynie za normalne następstwa swego działania, z którego wynikła szkoda, którą poniósł pracodawca. Jednak pracownik nie ponosi odpowiedzialności za przypadkowe skutki swego działania. Normalne następstwa są to następstwa typowe, które z reguły lub w zwykłym porządku zjawisk łączą się z zachowaniem pracownika. Normalnym następstwem jest skutek, który ze znacznym prawdopodobieństwem pojawia się za każdym razem przy wystąpieniu analizowanego działania²²³.

Znaczne trudności w ustaleniu związku przyczynowego powstają, gdy szkoda jest następstwem zachowań jeszcze innych osób oprócz pracownika, bądź gdy sam pracodawca przyczynił się do powstania szkody.

„ W razie wyrządzenia szkody przez kilku pracowników (czynami pozostającymi w normalnym związku przyczynowym z powstałą szkodą), każdy z nich ponosi odpowiedzialność za część szkody stosownie do przyczynienia się do niej, jednakże na rozkład tej odpowiedzialności ma także wpływ stopień winy²²⁴”. W momencie kiedy nie jest możliwe ustalenie kto w jakim stopniu się przyczynił do powstania szkody, pracownicy odpowiadają w takim samym stopniu za powstałą szkodę. Zasadę tą przedstawia art. 118 Kodeksu pracy. Przy dokonywaniu oceny stopnia winy przyczyniających się pracowników należy przyjąć, że większy stopień zawinienia oznacza lekkomyślność niż niedbalstwo. Dla przypomnienia lekkomyślność ma miejsce kiedy pracownik przewiduje, że swoim zachowaniem może doprowadzić do wyrządzenia szkody pracodawcy, lecz bez żadnych podstaw przypuszcza, że tego uniknie. Zaś niedbalstwo występuje kiedy pracownik tak naprawdę nie przewiduje możliwości wyrządzenia szkody swoim postępowaniem lub zaniechaniem, ale mógł i powinien był to przewidzieć. Z powyższego wynika, że gdy kilku pracowników wyrządziło szkodę pracodawcy, ten musi ustalić w zakresie przyczynienia się ich do powstania szkody i określić stopień ich winy. Oznacza to, że ci pracownicy, którzy bardziej się przyczynili do powstania szkody bądź bardziej zawinili, będą ponosić większą odpowiedzialność materialną. Jednak w sytuacji,

²²³ U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 336.

²²⁴ L. Florek, T. Zieliński, *op. cit.*, s. 217.

gdy nie ma możliwości określenia, który z pracowników bardziej się przyczynił do wyrządzenia szkody a także, gdy stopień winy i przyczynienie się są takie same, podział odpowiedzialności będzie równy.

Uznanie odpowiedzialności wynikającej z art. 118 Kodeksu pracy za odpowiedzialność solidarną było by błędne, gdyż każdy z pracowników odpowiada samodzielnie wobec pracodawcy bez względu na odpowiedzialność innego ze współsprawców. W związku z tym w razie niewypłacalności jednego ze zobowiązanych pracowników nie może nieuiszczonej wierzytelności z tytułu wyrządzenia szkody przenosić na innego współsprawcę.

W świetle art. 117§1 Kodeksu pracy pracownik nie ponosi odpowiedzialności za powstałą szkodę w takim stopniu, w jakim pracodawca bądź inna osoba przyczyniły się do powstania tej szkody albo jej zwiększenia. „Przepis ten dotyczy sytuacji, w której powstanie szkody lub jej zwiększenie jest skutkiem działania co najmniej dwóch przyczyn. Jedną z nich jest zawinione zachowanie pracownika, drugą- działanie lub zaniechanie pracodawcy lub innej osoby²²⁵”. Pracownik w takim przypadku ponosi odpowiedzialność tylko za część szkody w stopniu w jakim jego zachowanie było związane normalnym związkiem przyczynowym z powstałą szkodą. Zaś część szkody, która powstała z innych przyczyn mogących leżeć także po stronie pracodawcy bądź też innych pracowników, nie obciąża pracownika. „Przyjmuje się, że przyczynienie się pracodawcy lub innej osoby do powstania szkody może w szczególności polegać na tym, iż w danych okolicznościach bez określonych ich zachowań (działania lub zaniechania) szkoda nie byłaby możliwa²²⁶”. Zatem w momencie jeśli pracodawca tolerował nieprawidłową praktykę, na skutek czego powstała szkoda wówczas pracownik nie będzie ponosił odpowiedzialności za tę część szkody, która powstała wskutek przyczynienia się pracodawcy.

Niewykonanie i nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych

Na gruncie zasad odpowiedzialności materialnej pracowników niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych nazywane jest bezprawnością zachowania pracownika. Bezprawne zachowanie pracownika ma miejsce, gdy narusza on którykolwiek z obowiązków pracowniczych wypływających z umowy o pracę, przepisów

²²⁵ R. Sadlik, *op. cit.*, s. 23.

²²⁶ *Ibidem*, s. 24.

prawa pracy i innych dziedzin prawa, przełożonych a także ze wskazówek i metod wykonywania danej pracy, a także z zasad współżycia społecznego.

Artykuł 100 § 1 Kodeksu pracy stanowi, iż pracownik ma obowiązek wykonywać pracę sumiennie i starannie a także stosować się do poleceń przełożonych dotyczących pracy i tylko wtedy, gdy nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub z umową o pracę. Przepis art. 114 Kodeksu pracy nie rozróżnia obowiązków naruszenie, których może być podstawą odpowiedzialności materialnej pracownika. Pomimo wyrządzenia szkody bezprawność zachowania się pracownika może zostać wyłączona. Zatem w przypadku wystąpienia okoliczności wyłączających bezprawność postępowania pracownika, jego odpowiedzialność nie powstanie, mimo iż została wyrządzona przez niego szkoda. Takimi sytuacjami mogą być: działanie pracownika w granicach dopuszczalnego ryzyka (art. 117 § 2 k.p.), działanie w obronie koniecznej, tj. odpieranie przez pracownika bezpośredniego i bezprawnego zamachu na dobro pracodawcy lub własne (art. 423 k.c.), działanie w stanie wyższej konieczności, tj. zniszczenie lub uszkodzenie rzeczy, ze strony której zaistniało bezpośrednie zagrożenie, w celu ratowania oczywiście ważniejszego mienia pracodawcy lub dobra pracownika co wynika z odpowiednio stosowanego tu art. 424 Kodeksu cywilnego²²⁷.

Działaniem ryzykownym jest działanie o niepewnych skutkach i jego dopuszczalność zależy od trzech przesłanek:

- od zasługującego na uznanie celu działania, jakim jest dobro pracodawcy,
- od zgodności prognoz z zasadami doświadczenia życiowego, w trudniejszych, bardziej skomplikowanych przypadkach- ze stanem wiedzy w danej dziedzinie,
- od istniejącego wyższego prawdopodobieństwa przysporzenia pracodawcy korzyści od prawdopodobieństwa powstania szkody.

Należy jednak odróżnić pojęcie dopuszczalnego ryzyka jako okoliczności wyłączającej bezprawność zachowania pracownika od pojęcia takiego jak „ryzyko związane z działalnością pracodawcy”, o czym mówi art. 117 § 2 Kodeksu pracy. Artykuł ten stanowi, iż pracownik nie ponosi tego ryzyka. Przepis ten ewidentnie uwalnia pracownika od ryzyka, które związane jest z funkcjonowaniem pracodawcy, zatem od niezawinionych przez pracownika strat, które są normalnym następstwem tej działalności. Wynika z tego, że skutki ekonomiczne nieuzyskania przez pracodawcę obmyślanych korzyści z prowadzonej

²²⁷ R. Sadlik, *op. cit.*, s. 17.

działalności gospodarczej obciążają pracodawcę i nie mogą być przerzucane na pracowników²²⁸.

Pracodawca ponadto jest obciążony negatywnymi skutkami działań pracownika w granicach tzw. dopuszczalnego ryzyka. Nieokreślone w Kodeksie pracy pojęcie dopuszczalnego ryzyka należy odnosić do przypadków, które charakteryzują się w dużej części niepewnością skutków podejmowanych czynności jakimi są np. podejmowanie decyzji przez pracowników na stanowiskach kierowniczych czy wykonywanie czynności przy działalności doświadczalnej, wynalazczej. Aby określić czy pracownik działał w granicach dopuszczalnego ryzyka, trzeba ustalić czy stosował się on i przestrzegał obowiązujących zasad wiedzy i doświadczenia życiowego, czy podejmował działania w interesie pracodawcy a także czy prawdopodobieństwo, że zostaną uzyskane przewidywane korzyści przewyższało ryzyko wystąpienia szkody w mieniu pracodawcy. Ocena tego czy decyzja i ryzyko były prawidłowo podjęte musi być oparta na okolicznościach zachodzących w dacie jej podjęcia. Zatem by stwierdzić czy pracownik działał w granicach dopuszczalnego ryzyka, należy brać pod uwagę stan jego wiedzy w chwili podejmowania decyzji, nie uwzględniając późniejszych okoliczności.

Zakończenie

Podsumowując Kodeks pracy nie definiuje pojęcia winy umyślnej, ani nieumyślnej. Dlatego też konieczne jest sięgnięcie w tym zakresie do dorobku orzecznictwa sądowego, według którego przyjmuje się, że dla stosunków pracy typowe jest wyrządzenie szkody z winy nieumyślnej, które jest zazwyczaj skutkiem albo braku należytej staranności pracownika w wykonywaniu obowiązków pracowniczych, albo zaniechania wykonania spoczywających na pracowniku obowiązków. Pracownik nie ponosi odpowiedzialności za szkodę w takim zakresie, w jakim pracodawca lub inna osoba przyczyniły się do jej powstania albo zwiększenia. Przepis ten dotyczy sytuacji, w której powstanie szkody lub jej zwiększenie jest skutkiem działania co najmniej dwóch przyczyn. Jedną z nich jest zawinione zachowanie pracownika, drugą- działanie lub zaniechanie pracodawcy lub innej osoby

²²⁸ *Ibidem.*, s. 18.

Bibliografia:

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93).
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy tekst jed. Dz. U. z 1998r., Nr 106, poz. 668 ze zm.

Literatura

1. Barzycka-Banaszczyk M., Komentarz do Kodeksu pracy, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009
2. Dzikiewicz L., Odpowiedzialność materialna pracownika, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1977
3. Florek L., Zieliński T., Podręczniki prawnicze, Prawo pracy, C.H.Beck, Warszawa 2001
4. Jackowiak U., Uziak W., Wypych-Żywiska A., Prawo pracy, Podręcznik dla studentów prawa, Zakamycze 2003
5. Klucz D., Naruszenie obowiązków przez pracownika, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009
6. Klucz D., Odpowiedzialność pracownicza a ochrona interesów pracodawcy, Wydawnictwo oddk, Gdańsk 2004
7. Prawo pracy czynnikiem skutecznego kierowania ludźmi, pod red. Andrzeja Nowaka, Wydawnictwo WSNSiT, Radom 2013, s. 214.
8. Sadlik R., Odpowiedzialność materialna i porządkowa pracowników, Wydawnictwo oddk, Gdańsk 2008

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 13 lutego 1981r. IV PR 395/80, LEX nr 14572.

Strony Internetowe

1. www.sjp.pl

2. www.arslege.pl

Rozdział VIII

Odpowiedzialność odszkodowawcza za działania administracji publicznej – zagadnienia ogólne

Dorota Bogdańska²²⁹

Wstęp

Z uwagi na realizację zasady demokratycznego państwa prawnego oraz na ochronę praw człowieka, istotna jest kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji. Funkcjonowanie administracji, a także podejmowanie przez nią działań o charakterze władczym, przynosi ryzyko wyrządzenia szkody jednostce. Z tego względu bardzo ważna jest ochrona obywateli przed bezprawnymi zachowaniami władzy publicznej. Idąc dalej tym tropem, niezbędne jest aby kwestia ta została uregulowana przepisami prawa. W szczególności chodzi tutaj o regulację zasad i trybu naprawienia szkód wyrządzonych wszelakimi czynnościami, czy to przez organ administracji publicznej czy też przez pracowników urzędów.

Można wyróżnić dwa cele odpowiedzialności administracji, czy to organów administracji publicznej oraz pracowników urzędów : wewnętrzny i zewnętrzny. Cel wewnętrzny należy rozumieć jako podnoszenie jakości działania administracji, przez zmianę postawy osób objętych odpowiedzialnością w sposób przymusowy albo w drodze usunięcia tych osób ze struktury administracyjnej.²³⁰ Natomiast cel zewnętrzny jest bardzo złożony, uwarunkowany od charakteru danej odpowiedzialności a także jej skutków prawnych.

Należy zwrócić uwagę, iż istnieje wyłącznie jeden element, taki sam dla celu wewnętrznego jak i zewnętrznego odpowiedzialności, a jest to powinność powzięcia takich działań, które w konkretnych warunkach, zmierzają do urzeczywistnienia kompetencji określonych w prawie.²³¹

²²⁹ Dorota Bogdańska – studentka I roku II stopnia Administracji, stypendystka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok 2012/2013, członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH”.

²³⁰ J. Boć. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 446.

²³¹ *Ibidem*.

Podstawa prawna

Podstawowym aktem prawnym, normującym odpowiedzialność odszkodowawczą za działania administracji publicznej jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r.²³² W art. 77 ust.1 jasno wskazuje, iż „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Ponadto istotne znaczenie mają także przepisy kodeksu cywilnego. Początkowo sprawy w kwestii odszkodowawczej opierały się na art. 417 – 421 k.c. Regulowały one odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Przesłanką do stosowania się do w/w przepisów, a szczególnie do ówczesnego art. 417 § 1 k.c. było takie działanie lub zaniechanie funkcjonariusza państwowego, którego znamiona miały charakter winy bądź postać winy anonimowej.²³³ Można zatem zauważyć, iż przepisy kodeksu cywilnego w stosunku do art. 77 Konstytucji RP, w sposób szerszy ujmowały zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa. Pojawiły się pierwsze rozbieżności między ustawą zasadniczą a kodeksem cywilnym.

Dopiero wprowadzenie noweli kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), wniosło nowe rozwiązania z zakresu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w wyniku działań funkcjonariuszy publicznych, poprzez wykonywanie władzy publicznej, tym samym dostosowując je do art. 77 Konstytucji RP. Tak więc obecnie zgodnie z art. 417 § 1 k.c. „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Zatem przepis ten wskazuje nie tylko Skarb Państwa jako podmiot ponoszący odpowiedzialność, ale również dwa inne podmioty, czyli jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna. Oprócz tego wprowadzono również inne, istotne regulacje, takie jak odpowiedzialność za wydanie oraz niewydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub decyzji administracyjnej, a także odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez tzw. legalne wykonywanie władzy publicznej.²³⁴

²³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 114, poz. 946).

²³³ J. Filaber, *Z problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – wybrane zagadnienia*, s. 358.

²³⁴ Kodeks Cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tekst jednolity: Dz. U. 2014, Poz. 121) art. 417¹, art. 417².

Podmioty odpowiedzialności

Skarb Państwa

Omawiając zakres podmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej, należy pamiętać, iż tak naprawdę występują dwie grupy tych podmiotów. Jedną z nich, jak zostało to już wcześniej wspomniane, to ten krąg podmiotów, które odpowiadają za naprawienie szkody, natomiast druga grupa podmiotów, to ta, której przysługują pewne roszczenia odszkodowawcze.

Z art. 417 k.c. jasno wynika, jakie podmioty są odpowiedzialne za naprawienie wyrządzonej szkody. Natomiast powstaje pytanie, kiedy wiadomo, który podmiot będzie mógł się poczuć do odpowiedzialności? Głównie zależy to od przynależności ustrojowej konkretnego organu lub funkcjonariusza, którego czynności lub ich brak doprowadziło do wyrządzenia szkody. Jednakże współodpowiedzialność kilku z tych podmiotów, wcale nie jest wykluczona.²³⁵

Jako pierwszy z podmiotów władzy publicznej zostanie omówiony Skarb Państwa. Jego odpowiedzialność, będzie wówczas, gdy szkoda, jaka została wyrządzona, powstała w wyniku działania lub zaniechania państwowej jednostki organizacyjnej, nie posiadającej osobowości prawnej, a należącej do struktury, którą tworzy Skarb Państwa.²³⁶ Będzie on dłużnikiem zarówno, gdy szkodę spowodował pojedynczy funkcjonariusz jak i cała jednostka organizacyjna.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż podmioty nie posiadające osobowości cywilnoprawnej, czyli organy ustawodawcze czy administracyjne oraz działające przy nich urzędy, nie są odpowiedzialne bezpośrednio za szkodę, jaka powstała, w wyniku funkcjonowania ich funkcjonariuszy. W tym przypadku rolę podmiotu odpowiedzialnego przejmuje Skarb Państwa, mający status osoby prawnej. A zatem, jeśli kieruje się pozew przeciwko Skarbowi Państwa, należy w nim również wskazać, tę państwową jednostkę organizacyjną, która daną szkodę wyrządziła. Jest ważne z tego punktu widzenia, iż wskazanie jej, pozwala na ustalenie właściwości miejscowej sądu.

²³⁵ M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 30.

²³⁶ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 153.

Jednostka samorządu terytorialnego

Kolejnym podmiotem ponoszącym odpowiedzialność z tytułu odszkodowania, a wymienionym w art. 417 § 1 jest jednostka samorządu terytorialnego. Szczególnie ważną przesłanką przy analizie tego artykułu jest wykonywanie władzy publicznej. Dlatego też z całą pewnością, mając powyższe na uwadze, odpowiedzialność tą ponoszą gminy, powiaty oraz województwa samorządowe. Ponadto, oprócz nich należy również wymienić związki międzygminne, gdyż na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wykonują one zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność a także posiadają osobowość prawną.²³⁷

Również odpowiedzialność odszkodowawczą ponoszą związki powiatowe, gdyż podobnie jak związki między gminne, realizują powierzone im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz także posiadają osobowość prawną.

Natomiast do kręgu podmiotów nie będących dłużnikami w stosunku odszkodowawczym, w świetle przepisów kodeksu cywilnego, znajdują się porozumienia i stowarzyszenia tworzone przez gminy, powiaty oraz województwa samorządowe, ponieważ nie mają one charakteru jednostek samorządu terytorialnego.

Inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną

Ostatnią grupę podmiotów, która ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą są inne osoby prawne, która na mocy przepisów prawa wykonuje władzę publiczną. Należy zatem rozumieć, iż są to te osoby prawne, którym przydzielono wykonywanie władczych czynności, w drodze regulacji ustawowych.²³⁸ Osoba ta zostanie pociągnięta to odpowiedzialności w przypadku, gdy szkoda zostanie wyrządzona przez jednostkę organizacyjną z którą jest związana lub osobę wykonującą uprawnienia władzy publicznej. Ponadto odpowiedzialność ta zależna będzie od określenia właściwej normy szczególnej, obejmującej kompetencje do działań z zakresu władzy publicznej.

Należy zwrócić uwagę, iż bez znaczenia jest czy dana osoba prawna posiada prywatny czy publiczny charakter. Istotne jest czynność jaka została dokonana, była wykonywaniem

²³⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 594), art. 65.

²³⁸ J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 115.

władzy publicznej. Powołując się na art. 417 § 2 k.c. w sytuacji, gdy realizowanie działań o charakterze władczym zostało zlecone w drodze porozumienia danej jednostce, to zarówno podmiot zlecający jak ta jednostka, za wyrządzoną szkodę, będą odpowiadać solidarnie.²³⁹ Porozumienie takie przyjmuje postać umowy. Podmiotem, który zlecił, na jego podstawie, wykonywanie działań z zakresu władzy publicznej może być Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.²⁴⁰

Podmioty poszkodowane przez działania władzy publicznej

Jak zostało wspomniane na początku, istnieją dwie grupy podmiotów odpowiedzialności odszkodowawczej. Pierwsza z nich, a więc podmioty, na których spoczywa odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę, została omówiona powyżej. W tym miejscu należy skupić się na tej grupie podmiotów, która została poszkodowana w wyniku działań podejmowanych przez władzę publiczną.

Na wstępie należy odpowiedzieć sobie na pytanie kto może zostać stroną w stosunkach prawnych wynikających z zakresu władzy publicznej. Tymi podmiotami mogą być osoby fizyczne, prawne, oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym przepisy prawa, przyznają zdolność prawną.

W świetle art. 33¹ § 1 k.c. do kręgu podmiotów poszkodowanych należeć również mogą spółki osobowe a także wspólnoty mieszkaniowe. Natomiast nie dotyczy to spółek cywilnych.

Ponadto jako strona poszkodowana, może wystąpić także jednostka samorządu terytorialnego. Dzieje się tak w sytuacji, gdy podstawą wyrządzenia szkody był niezgodny z prawem akt władczy, wydany przez organ lub funkcjonariusza państwowego, który został skierowany do tej jednostki.²⁴¹

²³⁹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 214.

²⁴⁰ M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 38.

²⁴¹ J. Parchomiuk, *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w]: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 55.

Przedmiotowy zakres odpowiedzialności

Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej

Zakres odpowiedzialności przedmiotowej został przedstawiony w art. 417 § 1 k.c. Jak zostało to już wcześniej wspomniane chodzi zatem o wszelkie działania niezgodne z prawem a także zaniechania związane z wykonywaniem władzy publicznej. Należy zatem stwierdzić, iż ustawodawca w dość szeroki sposób określił przyczyny szkody. Można uznać, że był to zabieg celowy, gdyż do tych wszystkich działań zalicza się także wszystkie akty o charakterze władczym, jakie powstały w wyniku wszelkich stosunków między organem administracji publicznej a jednostką.

Jednakże część wspomnianych aktów, szczególnie te z punktu widzenia funkcjonowania państwa najważniejsze oraz o największym znaczeniu, zostały wyodrębnione do osobnych regulacji.²⁴² Zgodnie z normami zawartymi w przepisach kodeksu cywilnego, w tym zakresie chodzi tutaj o szkodę w skutek wydania aktu normatywnego, czy prawomocnego orzeczenia oraz ostatecznej decyzji. Kwestie te zostały uregulowane w art. 417¹ § 1 i § 2 k.c.

Ponadto w artykule tym została uregulowana kwestia zaniechania organu administracji publicznej wyrażona poprzez niewydanie orzeczenia lub decyzji lub niewydanie aktu normatywnego.²⁴³

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku gdy wyrządzenie szkody nastąpiło z innego powodu, niż wymienione w art. 417¹ k.c., podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej będzie art. 417 k.c. jako przepis ogólny.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody w wyniku prawnych form działania administracji publicznej

Regulacja odpowiedzialności za szkody powstające w skutek prawnych form działania władzy publicznej, znajduje się we wspomnianym już art. 417¹ k.c. Przede wszystkim działania te to nic innego jak: wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia,

²⁴² J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody*..., op. cit., s. 191.

²⁴³ *Kodeks Cywilny*..., op. cit., art. 417¹ § 3 – 4.

ostatecznej decyzji, oraz przesłanka naprawienia szkody, jaka powstała w następstwie zaniechania tych czynności.

Warto nadmienić, iż naprawienie szkody, może nastąpić dopiero po stwierdzeniu niezgodności z prawem owych działań. Gdy niezgodność ta zostanie stwierdzona, dopiero wtedy można wszcząć postępowanie odszkodowawcze.²⁴⁴

Zgodnie z art. 417¹ § 1 k.c. naprawienie szkody powstałej w wyniku wydania aktu normatywnego można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności owego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź ustawą. Stwierdzenia tego dokonuje Trybunał Konstytucyjny, w odrębnym postępowaniu. Takie postępowanie można zainicjować na dwa sposoby. Jednym jest wystąpienie z pytaniem przez sąd rozpoznający sprawę do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność z prawem, artykułu na którym ma zamiar oprzeć swoje rozstrzygnięcie. Drugim zaś sposobem jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przez podmioty określone w art. 79 Konstytucji RP.²⁴⁵ Powołując się na powyższy artykuł, taką skargę może wnieść każdy czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Ponadto warto dodać, że właściwym postępowaniem jest stwierdzenie niezgodności z ustawą, wszelkich aktów prawa miejscowego. W tym przypadku postępowanie zostaje przeprowadzone przez sądy administracyjne.²⁴⁶

W tym przypadku pozwanym powinien być ten, kto wydał zaskarżony akt normatywny, czyli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

Kolejnym aspektem, jaki został uregulowany w przepisach kodeksu cywilnego jest wydanie prawomocnego orzeczenia lub decyzji ostatecznej. Przesłanką odpowiedzialności tego czynu jest naruszenie prawa, w skutek jego wadliwego stosowania, a także powołania się na normę prawną, jako podstawę danego rozstrzygnięcia w sprawie, która jest niezgodna z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową, bądź ustawą.

Podobnie jak w poprzednim przypadku, niezgodność z prawem orzeczenia lub decyzji ostatecznej, musi zostać stwierdzona we właściwym postępowaniu.²⁴⁷ Postępowanie to odbywa się na takich samych zasadach jak przy wydaniu aktu normatywnego, zatem również przeprowadza je Trybunał Konstytucyjny. Natomiast jeśli niezgodność

²⁴⁴ J. Boć. (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 453.

²⁴⁵ J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 193.

²⁴⁶ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 272-273.

²⁴⁷ *Kodeks Cywilny...*, op. cit., art. 417¹ § 2.

prawomocnego orzeczenia lub decyzji ostatecznej nie wynika z wadliwej podstawy prawnej, lecz z innych przyczyn, wtedy postępowanie takie będzie przeprowadzane przez sąd.

Powołując się na art. 424¹ § 3 Kodeksu Postępowania Cywilnego²⁴⁸, nie można złożyć skargi na niezgodne z prawem orzeczenia ostateczne od orzeczeń od których wniesiono skargę kasacyjną lub od orzeczeń Sądu Najwyższego.

W art. 417¹ § 3 k.c. uregulowana została kwestia szkody z powodu niewydania orzeczenia lub decyzji, mimo że obowiązek ten wynikał z przepisów prawa. Uzasadniona jest również, w tym przypadku szkoda z powodu niewydania aktu normatywnego w terminie jaki został przewidziany na wywiązanie się z tego obowiązku. Chodzi zatem o przewlekłość postępowania. W tym przypadku, również istotne jest, aby zaniechanie zostało stwierdzone we właściwym postępowaniu.

A zatem w przypadku wyrządzenia szkody, przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, muszą zaistnieć dwie przesłanki. Pierwsza z nich to obowiązek wydania danego aktu normatywnego musi wynika z przepisów prawa, natomiast druga to stwierdzenie niezgodności z prawem, niewydania tego aktu, które przeprowadza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.²⁴⁹

Można zauważyć, iż w tym przypadku nie jest konieczne przeprowadzenie odrębnego postępowania przez Trybunał Konstytucyjny, lecz rozpatruje te kwestię sąd, który zajmuje się sprawą o naprawienie szkody. Taka regulacja wynika z art. 417¹ § 4 k.c.

Zagadnienie przewlekłości postępowania reguluje ustawa z 17 czerwca 2004r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.²⁵⁰ Powołując się na art. 2 ustawy, można uznać, iż postępowanie jest przewlekłe, w przypadku, gdy trwa dłużej niż, to konieczne, dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

²⁴⁸ *Kodeks Postępowania Cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r.* (tekst jednolity: Dz. U. 2014, poz. 101) .

²⁴⁹ M. Safjan , K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 125.

²⁵⁰ *Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, (tekst jednolity: Dz.U. 2009, Nr 61, poz. 498.).

Skarżący może również zażądać zadośćuczynienia w postaci pieniężnej od Skarbu Państwa, lub komornika (w zależności, który organ dopuścił się przewlekłości postępowania) w kwocie od 2 000 złotych do 20 000 złotych.²⁵¹

Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji

W przepisach kodeksu cywilnego, została uregulowana kwestia, związana z legalnymi działaniami władzy publicznej, które mogą wyrządzić szkodę. Jest to tzw. odpowiedzialność na zasadzie słuszności. Zawarta ona została w art. 417² k.c. „Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

W tym przypadku, chodzi tutaj o szkody spowodowane legalnym działaniem władzy publicznej. Charakterystyczne jest to, iż organ administracji publicznej, który wyrządza daną szkodę podmiotom trzecim, ma na to przyzwolenie prawne, jakie wynika z prawa podmiotowego bądź z ustawy. Zatem działanie takie nie ma charakteru bezprawnego.

Jako przykład można podać np. obowiązek odszkodowawczy, przewidziany w trybie art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego, czy z prawa wyłączeniowego lub z prawa regulującego odszkodowanie za czasowe zajęcie nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.²⁵²

Zakończenie

Regulacja działań administracji publicznej, które niosą za sobą szkodę, dla innych podmiotów jest bardzo ważna. Organ administracji publicznej mając kompetencje władcze, nie może czuć się bezkarnie w stosunku do innych osób. Działa też to w drugą stronę. Jednostka powinna posiadać uprawnienia, które pozwolą jej naprawienie szkody, wyrządzonej funkcjonowaniem władzy publicznej. Poza tym regulacja ta jest wyrazem realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw człowieka.

²⁵¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie..., op. cit., art. 12 ust. 4.

²⁵² J. Boć. (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 457.

Zasadniczym aktem prawnym, który przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za działania administracji jest Konstytucja RP, a konkretnie art. 77. Natomiast podstawą ogólną tej odpowiedzialności stanowi art. 417 k.c. Zgodnie z zawartą w tym artykule regulacją za szkodę, jaka została wyrządzona, w skutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inne osoby prawne. Ponadto w dalszych przepisach kodeksu zostały uregulowane odrębne przypadki odpowiedzialności odszkodowawczej, m.in. odpowiedzialność za szkody powstałe w wyniku wydania aktu normatywnego (art. 417¹ § 1), czy też odpowiedzialność związana ze szkodą wyrządzoną w skutek wydania prawomocnego orzeczenia lub decyzji administracyjnej (art. 417¹ § 2).

Bibliografia:

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (tekst jednolity Dz. U. 2014, Poz. 121)
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks Postępowania* (tekst jednolity Dz. U. 2014, poz. 101)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, (tekst jednolity Dz. U. 2013, poz. 594).
4. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. 1997, Nr 114, poz. 946).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. *o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, (tekst jednolity Dz.U. 2009, Nr 61, poz. 498.)

Literatura

1. Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2006
2. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005
3. Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012
4. Filaber J., *Z problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – wybrane zagadnienia*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie Zeszyty Studenckie, 2010
5. Safjan M. , Matuszyk K. J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009
6. Parchomiuk J., *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w]: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013
7. Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007

8. Świtaj K. , Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia,
wyd. C. H. Beck, Warszawa 2014

Rozdział IX

USTROJOWE FORMY PAŃSTWA W POGLADACH NICCOLO MACHIAVELLEGO

Urszula Król²⁵³

Wstęp

Niccolo Machiavelli urodził się dnia 3 maja 1469r. we Florencji a zmarł 22 czerwca 1527 roku. W swoim życiu zasłynął jako wybitny humanista, filozof i polityk. Jego nazwisko na stałe zapisało się na kartach historii i jest kojarzone z pewnym sposobem gry politycznej, dyplomacji i sprawowania władzy. Jest jedną z tych postaci historycznych, które nawet setki lat po śmierci budzą u wielu osób skrajne emocje. Przez całe stulecia był atakowany bądź uwielbiany przez pisarzy, myślicieli a także polityków. Można wyodrębnić trzy rodzaje panujących o nim opinii, w zależności od tego do kogo one należą. Jedni osądzają go jako nikczemnika i deprawatora, następni za realistę opisującego wyłącznie rzeczywistość i nie oceniającego niczego myśliciela a z pewnością nie jako moralizatora. Trzecia grupa, którą można wyodrębnić uznaje Machiavellego za zwykłego kpiarza i satyryka. Jednakowoż niezależnie od opinii na jego temat należy zauważyć, że jego postać zawsze budziła silne emocje. Jego najsłynniejszym i jednym z najbardziej kontrowersyjnych dzieł jest „Książę”, napisany około 1513 roku traktat o władcy idealnym, który uzyskał miano jednej z najważniejszych pozycji w dziejach filozofii politycznej, swoistego rodzaju poradnikiem jak uzyskać i utrzymać się u władzy. Należy również zaznaczyć, że stał się on źródłem doktryny politycznej zwanej makiawelizmem. Nie jest to jednak jedyne powszechnie znane dzieło Machiavellego. Nazwisko to okryły sławą również; „Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza”, „Historie florenckie” oraz „O sztuce wojny”²⁵⁴.

²⁵³ **Król Urszula** – absolwentka I stopnia studiów licencjackich oraz studentka I roku studiów magisterskich, na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes SKN Administratywistów „SKAUTH”.

²⁵⁴ M. Viroli, *Uśmiech Machiavellego. Biografia*, Warszawa 2006, *Passim*.

Państwo jako wspólnota obywateli

Machiavelli dokonał swoistego przełomu w rozumieniu istoty państwa jak i celu jego istnienia, a także władzy. Wprowadził on określenie którego można używać uniwersalnie do określenia każdego państwa a mianowicie *stato* wywodzące się z łacińskiego *status* oznaczające stan, pozycję. Za przyczyny powstania państwa podaje Machiavelli przede wszystkim potrzebę bezpieczeństwa i brak samowystarczalności indywidualnych osób. Samotna osoba czy nawet rodzina zawsze może zostać zaatakowana przez większą rodzinę czy silniejszą osobę i samodzielnie nie będzie w stanie odeprzeć ataku. Powoduje to życie w ustawicznym strachu i brak zaufania do otoczenia. Ludzie jako istoty z natury złe i chciwe zawsze będą pożyły tego czego nie posiadają a zauważą u innego człowieka. W takiej rzeczywistości, w której nie istnieje państwo nie będzie też istniało prawo. Zatem ludzie którzy nie mają na sobą władzy i nie czują strachu przed karą za niewłaściwe zachowanie, wprowadzą chaos, rozpasanie i prawo silniejszego. Dlatego właśnie ludzie łączą się w zbiorowości aby stworzyć społeczeństwo a następnie prawo. Strach i potrzeba obrony własnego dobra jest dla nich najważniejsza. Machiavelli twierdzi, że tylko prawo może doprowadzić do powstania silnego państwa, ponieważ tylko ono za pomocą kary może zahamować destrukcyjne skłonności ludzi. Człowiek który będzie się bał poniesienia konsekwencji swoich czynów będzie zachowywał się godnie, gdyż tylko w ostateczności ludzie są zdolni do czynienia dobra. Machiavelli zwykł mawiać, że prawa czynią ludzi dobrymi a głód i ubóstwo przedsiębiorczymi i pracowitymi. Dlatego można równocześnie stwierdzić, że brak samodzielności i samowystarczalności jest także bodźcem motywującym ludzi do stworzenia państwa. Państwo w którym ludzie są samoistną wspólnotą będzie im zapewniało warunki do lepszego i wygodniejszego życia.

W takim wypadku najistotniejsze jest powstanie zwierzchnictwa, które by takie życie społeczne koordynowało. Polegać ma ono na panowaniu jednych ludzi nad drugimi niezależnie czy zwierzchnictwem będzie jednostka czy określona grupa ludzi bez tego państwo nigdy nie powstanie. Także ludzie sami tworzą państwo i mają w nim funkcjonować jako wspólnota ale dla tego muszą się zrzec swojej niepodległości na rzecz władzy i dobra ogółu. Przymus powinien być stosowany, aby skłonić jednostki w zbiorowości do postępowania zgodnego z interesem wspólnoty jako całości a nie indywidualnych potrzeb. Machiavelli przyznaje państwu funkcję organizatora porządku i nosiciela spokoju, żeby

móc ją sprawować musi istnieć władza. Ludzie sami z własnej inicjatywy nie będą się zachowywać zgodnie z założeniami zwierzchnictwa jeżeli nie będą czuli się do tego przymuszeni przez prawo. Na istnienie państwa składa się wiele elementów jak i wiele instytucji społecznym ale według Machiavellego głównym filarem podtrzymującym państwo jest właśnie prawo, które musi istnieć mimo wszystko²⁵⁵.

Takie państwo, które powstaje z inicjatywy obywateli i tworzy wspólnotę jest równocześnie zróżnicowane na różne grupy społeczne. Te grupy wzajemnie ze sobą rywalizują i walczą. W ten sposób powstała naturalnie wrogość między poszczególnymi grupami społecznymi, przez które należy rozumieć lud i szlachtę. Szlachta reprezentująca warstwę społeczną bardziej zamożną, lepiej wykształconą i obytą w świecie mając też na uwadze wielokrotnie znamienitą przeszłość swoich przodków chce sprawować rządy w państwie. Lud z kolei nie jest skłonny do posłuchu i sprzeciwia się szlachcie co tylko pogłębia ten konflikt. We Florencji z której pochodzi Machiavelli taka napięta sytuacja doprowadziła do gwałtownych walk i śmierci osób w obydwu stronnictwach. Takie walki nie są wyłącznie efektem rozbieżności politycznej pomiędzy ludem a szlachtą, ich główny element stanowi podział materialny społeczeństwa na biedny lud i bogatą szlachtę. Zamożność daje szlachcie władzę nad ludem a on z kolei pragnie samodzielnie sprawować rządy nad państwem i tak dochodzi do coraz większych podziałów. Machiavelli określa takie zachowanie ludu za zgubne, krzywdzące i bezprawne. W przypadku dojścia do władzy ludu, została by zachwiana walka w interesie ogółu, gdyż lud jako zwycięzca zapewniał by tylko sobie dostatek i dbał wyłącznie o własne interesy. Szlachta natomiast straciła by wartości, które sobą reprezentuje i zaczęłaby się przystosowywać do ludu a to by tylko zaszkodziło państwu. Takie walki polityczne są jednak zdaniem Machiavellego potrzebne w każdym państwie, gdyż zapoczątkowuje wszelakie zmiany ustrojowe. Ich efekty nie koniecznie muszą być pozytywne ale to zawsze jakiś krok ku lepszemu, bo złe reformy spowodują kolejne i w ten sposób społeczeństwo ciągle się rozwija. Równocześnie przestrzega przed lekkomyślnym wywoływaniem sporów politycznych, ponieważ nawet jeśli intencje są czyste to nigdy nie wiadomo jak potoczą się dalej zapoczątkowane już zdarzenia. Rezultaty takich działań mogą być wręcz przeciwne od zamierzonych a to nie wyjdzie na korzyść dla państwa i społeczeństwa a co za tym idzie dla obywateli²⁵⁶.

²⁵⁵ J. Malarczyk, *Państwo-prawo-obywatel*, [w:] Czasopismo prawno-historyczne, Lublin 1989, s. 104-105.

²⁵⁶ M. Maneli., *Machiavelli*, Warszawa 1968, s. 55-58.

Właściwe i wynaturzone formy władzy

Machiavelli rozróżnia właściwe formy rządów od tych niewłaściwych, które nazywa wynaturzonymi. Rozróżnienie to opiera poprzez wyłączenie sześciu podstawowych form rządów. Jako rodzaje właściwe wymienia monarchię, arystokrację i demokrację natomiast formami wynaturzonymi są tyrania, oligarchia i anarchia. Zasadniczą problematyką w przypadku tych sześciu form sprawowania rządów jest ich nietrwałość. Z samej swojej natury są one niestabilne i z niezwykle łatwością formy właściwe mogą przejść w formy wynaturzone. Machiavelli stwierdza wręcz, że formy niewłaściwe wyrastają z tych właściwych. W ten sposób powstaje tyrania, która wywodzi się bezpośrednio z monarchii, oligarchia powstaje w prostej linii z arystokracji a anarchia natomiast ma swój początek w demokracji. Takowe przejście jest nieuniknione, przez co każdy władca powinien być świadom, że skoro wprowadził jeden z właściwych rodzajów rządów to będzie on miał możliwość bytu tylko przez krótki czas. Machiavelli twierdzi, że nic nie może przeszkodzić w takowym przeobrażeniu form właściwych w wynaturzone, gdyż łączy się to z przyciąganiem się wzajemnie przez przeciwieństwa oraz z nierozdzielnością cnót i wad. Ponadto Machiavelli zaznacza, że wszystkie te rodzaje rządów są w pewnym stopniu szkodliwe. W przypadku form wynaturzonych nie ma problemu ze wskazaniem sposobu ich szkodliwości, gdyż są to formy złe z samej swojej istoty. Formy właściwe natomiast mają zasadniczą wadę jaką jest krótki czas ich trwania. Jasno z tego wynika, że Machiavelli definitywnie określa tyranie, oligarchie i anarchie jako rodzaje sprawowania rządów absolutnie niedopuszczalne i niegodne mądrego księcia. W kwestii tych form właściwych a mianowicie monarchii, arystokracji i demokracji nie wskazuje, która z nich jest najlepsza. Dlatego właśnie radzi by powstał ustroj, który łączyłby w sobie prawidłowe i charakterystyczne dla danej formy elementy tych właściwych form sprawowania rządów. Głównym elementem, który powinien zostać przeniesiony do nowo powstałego ustroju jest wolność. Powinna podlegać ona szczególnej ochronie ze strony organów państwowych, gdyż jest najważniejszym i najlepszym elementem łączącym te trzy właściwe formy władzy. Wolność przy pomocy umiejętnego kierowania państwem przez księcia zapewnia temu państwu i ustrojowi trwałość. W odniesieniu do tych rozważań należy również zaznaczyć, że Machiavelli wyodrębniając tyranie, oligarchie i anarchie jako formy niewłaściwe ogranicza w pewnym stopniu władzę księcia. Mądry książę musi w pierwszym rządzie dbać o interesy

ogółu społeczeństwa a to wyklucza tyranie. Nieistotne są środki jakimi książę doprowadzi państwo do dobrego stanu, liczy się tylko efekt końcowy ale mimo tego Machiavelli wyklucza niewłaściwe formy władzy w każdej sytuacji²⁵⁷.

Państwo oparte na ustroju zorganizowanym poprzez złączenie najlepszych elementów monarchii, arystokracji i demokracji tworzyłoby prawo na podstawie postanowień ogólnych podjętych, poprzez odpowiednie do tego zgromadzenie. Takie postanowienia miałyby zasadniczy charakter dla całej sytuacji ustrojowo-prawnej państwa. Z wyższych warstw społeczeństwa powstałby senat, który miałby za zadanie wspieranie i pomoc zgromadzeniu przy procesie tworzenia prawa. Byłby on również zobowiązany do czuwania nad wszystkimi ważniejszymi dla państwa sprawami. Tak zorganizowane państwo zapewnia obywatelom możliwość wspinania się w hierarchii społeczeństwa zarówno w kwestii politycznej. Państwo zapewniając im taką możliwość może tylko skorzystać, ponieważ obywatele będą się starali jak najlepiej wypełniać swoje obowiązki, kuszeni perspektywą rychłego awansu będą doprowadzali do szybkiego rozwoju tego państwa. Sytuacja taka oczywiście nie może być wieczna, gdyż tak jak już zostało wcześniej wspomniane wadą wszystkich trzech właściwych form sprawowania władzy jest to, że trwają one tylko przez krótki okres czasu. Wszystkie ustroje polityczne przechodzą poprzez najróżniejsze etapy rozwoju. Przechodzą od powstania poprzez ich rozkwit, następnie zaczynają funkcjonować różnego rodzaju rozłamy i degradacje społeczeństwa, aż w końcu schylają się ku upadkowi. Jednakowoż w przypadku, gdy władca jest mądry i społeczeństwo z nim współpracuje okres rozkwitu można znacząco wydłużyć²⁵⁸.

Machiavelli zaznacza, że w przypadku wprowadzenia w państwie tyranii ucierpi nie tylko samo państwo ale równocześnie władca i jego wizerunek. Książę taki potępiony będzie na wieki, gdyż ludzie z sympatią odnoszą się do władców, którzy za sprawą swoich rządów polepszali atmosferę panującą w danym państwie oraz dbali o jego bezpieczeństwo. „Żaden też człowiek – mądry czy szalony, dobry czy zły – jeśli przyjdzie mu wybierać między tymi dwoma rodzajami ludzi, nie zawaha się przed pochwaleniem tych, których należy pochwalić, i przed zganieniem tych, których należy zganić. A jednak prawie wszyscy dają się potem zwieść fałszywemu dobru lub fałszywej sławie i wstępują bezwiednie lub z własnej ochoty w ślady tych, którzy zasługują w większej mierze na naganę niż na pochwałę. I tak ludzie, którzy założeniem republiki lub królestwa mogliby zyskać sobie

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 53-54.

²⁵⁸ J. Malarczyk, *op. cit.* s. 108-110.

wieczną chwałę, ustanawiają tyranie, nie bacząc na to, ile tracą w ten sposób sławy, zaszczytów, bezpieczeństwa, spokoju i wewnętrznego zadowolenia, a przysparzają sobie hańby, potępienia, niebezpieczeństw i niepewności²⁵⁹. Władca poprzez swoje działanie i formę sprawowania władzy sam tworzy swój wizerunek a tym samym swoją przyszłość. Księżę może obrać jedną z dwóch dróg przy czym jedna ta właściwa doprowadzi go do spokojnego życia i nigdy nie gasnącej chwały a ta druga natomiast, zapewni mu życie pełne niebezpieczeństw i zdrad a przy tym wieczne potępienie. Księżę który zostaje tyranem nigdy nie zazna spokoju, gdyż zawsze będą otaczać go zdrajcy. Machiavelli podaje wiele przykładów gdy mimo niesamowitego wręcz zabezpieczenia ze strony władcy zdrajcy znajdowali sposoby by go pozbawić życia. Do zamachów takowych dojść może w najmniej spodziewanym momencie jak choćby w trakcie nabożeństwa. Dlatego tyran tak naprawdę nigdy nie jest bezpieczny bo spiskowcy zawsze znajdą lukę w jego ochronie²⁶⁰.

Machiavelli w swoich dziełach wielokrotnie porusza tematykę związaną z polityką, państwem i historią. Twierdzi on, że niezależnie od czasu i przestrzeni ludzie z natury są tacy sami. W wyniku tego zakłada, że istnieje możliwości opisanie pewnych wzorców zachowań i sposobu postępowania, które będą ogólnymi prawami mogącymi zaistnieć, w każdym państwie. Posiadając taką wiedzę książę może przewidywać zachowanie społeczeństwa, które jest mu podległe a tym samym umacniać swoją pozycję. Machiavelli utwierdził się w przekonaniu, że aby powstało trwałe państwo niezwykle istotna jest jednostka a mianowicie książę, który będzie obdarzony cnotą. Istotą dobrego państwa jest w głównej mierze władca i jego predyspozycje do tego stanowiska. Nie był on zwolennikiem despotycznej monarchii, ani również państw-miast, popierał natomiast mieszaną formę władzy złożonej z monarchii, arystokracji i demokracji²⁶¹.

Republika

Machiavelli już w pierwszym rozdziale swojego najsławniejszego traktatu politycznego zatytułowanego „Księżę” zaznaczył, iż jedyne możliwe według niego formy państwa to republiki i księstwa. „Wszelkie państwa, wszelkie rządy, które miały lub mają

²⁵⁹ N. Machiavelli, *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza* [w:] *Wybór pism*, wybór i oprac. K. Żaboklicki, Warszawa 1972, s. 128-129.

²⁶⁰ J. Burckhardt, *Kultura Odrodzenia we Włoszech*, Warszawa 1965, s. 54.

²⁶¹ J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1985, s. 220 - 222.

władzę nad ludźmi, bywają republikami albo księstwami”²⁶². Machiavelli w znacznej mierze zmienił istotę określenia republika. Zdefiniował ją jako formę państwa w którym, władzę sprawuje nie jednostka a lud rozumiany jako większość społeczeństwa. W republice według Machiavellego władze powinna sprawować pewna wyodrębniona grupa osób a nie jednostka. Zasadniczo sam proces sprawowania władzy się nie zmienia, gdyż nadal polega na zwierzchnictwie i poddaństwie jednak władza nie jest skupiona wyłącznie w rękach jednej jednostki. Pomimo zaproponowanego przez Machiavellego oddania władzy wybranej grupie to władza nie może być słaba. Dlatego aby zabezpieczyć potęgę władzy osoby wybrane do jej sprawowania powinny być starannie wybrane ze względu na ich umiejętności i doświadczenie życiowe i w sprawowaniu rządów²⁶³. Machiavelli twierdził, że „...chcąc uzyskać posłuszeństwo, trzeba umieć rozkazywać. Umieją zaś rozkazywać ci, którzy zanim wydadzą rozkaz, przyrównają się sami do tych, od których oczekują posłuszeństwa; jeżeli porównanie to wypadnie dla nich korzystnie, rozkazują; jeśli nie, nie rozkazują [...] aby sprawować w republice rządy przemocą trzeba być silniejszym od tych, których się uciska; rządy twoje potrwają wtedy tak długo, jak długo tę przewagę zachowasz, bo zaledwie uciskani staną się silniejsi, w każdej chwili będą mogli położyć im kres”²⁶⁴.

Machiavelli wyraźnie zaznacza jak istotne jest rozważne wybranie jednostek odpowiednich do sprawowania władzy. Właśnie dlatego jest on zwolennikiem republiki ale republiki mieszanej. Grupą, której powierzyłby władze byłaby bogata i średnia burżuazja. Otwarcie gardził szlachtą, którą uważał za najbardziej leniwą, zdegenerowaną i rządną władzy i przywilejów grupę społeczną. Uznawał ją za swoistego pasożyta całego narodu. Nie powierzył by także władzy w ręce plebsu czyli najniższej grupy społecznej. W drodze takiej eliminacji i jego sympatii dla pracowitych rzemieślników, kupców czy dzierżawców uznał bogatą i średnią burżuazję za najlepszych kandydatów do sprawowania władzy. Republika mieszana charakteryzuje się tym, że skupia w sobie elementy monarchii, arystokracji i władzy ludu a to powoduje, że jest najtrwalszym ustrojem. Machiavelli stwierdza: „Dlatego też mądrzy prawodawcy poznawszy wady każdej poszczególnej formy rządów, postanowili żadnej z nich nie wybierać. Stworzyli oni natomiast ustrój łączący w sobie wszystkie wymienione tu formy rządów, bo wydał im się on trwalszy i bardziej zrównoważony, a to dlatego, że przy połączeniu w obrębie jednego państwa księcia, możliwych

²⁶² N. Machiavelli, *Ksiąźę*, przekład W. Rzymowski, Wrocław 1979, s. 37.

²⁶³ J. Malarczyk, *op. cit.*, s. 103-104.

²⁶⁴ N. Machiavelli, *Rozważania...*, *op. cit.*, s. 567.

i ludu siły te pilnują się wzajemnie”²⁶⁵. Machiavelli uznaje za kwestię absolutnie bezsporną wywyższenie republiki nad monarchie. Uzasadnia to tym, że republika oparta jest na żelaznym fundamencie jakim jest prawo. Prawo jest bezsprzecznie powiązane z siłą państwa i wzajemnie za siebie odpowiadają, z tym, że prawo musi być bezwzględnie przestrzegane i szanowane. Wyższość republiki nad monarchią zapewniają jej równocześnie trwałość jej ustroju jak i zagwarantowana wolność. Zapewniają one republice znaczny margines bezpieczeństwa, gdyż są swoistą zaporą dla arbitralności władzy czyli tyrani. Republika jest również ustrojem bardziej sprawiedliwym, gdyż nie ma w niej zjawiska tzw. zaszufładowania społecznego. Wszyscy obywatele mogą działać w życiu społecznym jeśli tylko wyrażą taką chęć, ponieważ przełamuje ona feudalne przywileje wynikające tylko i wyłącznie z urodzenia i statusu społecznego²⁶⁶.

Machiavelli dopuszcza jeszcze istnienie ustroju jednowładczego- księstwa jako ustroju porównywalnie aprobowanego do republiki. Za bezpośrednią przyczynę rozłamu i upadku władzy we Florencji uznaje, że nigdy nie wystąpił tam system prawdziwego władztwa jednoosobowego ani nie zaistniała prawdziwa i stabilna republika. Wynika z tego, że wszystkie ówczesne rodzaje władztwa i ustroje państwowe były z góry skazane na upadek, gdyż same w sobie już były wadliwe. Republika i księstwo są więc jedynymi popieranymi przez Machiavellego ustrojami. O tym, który z tych ustroi powinien mieć miejsce decydują w pierwszym rzędzie warunki społeczne²⁶⁷.

Księstwo

Pojęcie księstwa i sposób ich pozyskania przedstawia na samym wstępie „Księcia” mówiąc: „Księstwa są dziedziczne, jeżeli ród księcia sprawuje rządy przez czas dłuższy, albo nowe. Te ostatnie są albo zupełnie nowe, jak Mediolan za Francesca Sforzy, albo są wyłącznie jako człon do dziedzicznego państwa księcia, który je zdobywa, jak królestwo Neapolu pod władzą króla Hiszpanii. Zyskane w ten sposób kraje nawykły do życia pod władzą księcia lub do wolności, a poszukuje się je obcym lub własnym orężem, przez szczęście lub osobistą dzielność”²⁶⁸. Jasno wynika z tego, że Machiavelli zakłada możliwość

²⁶⁵ *Ibidem*, s. 244.

²⁶⁶ J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1970, s. 182-183.

²⁶⁷ J. Malarczyk, *op. cit.*, s. 105-107.

²⁶⁸ N. Machiavelli, *Książe*, *op. cit.*, s. 37.

istnienia dwóch rodzajów księstw a mianowicie księstw dziedzicznych i mieszanych. Niezwykle ważne jest dla Machiavellego w jaki sposób władza pierwotnie trafiła do książęcych rąk. Władzę książę może pozyskać z rąk ludu bądź z rąk możnych danego państwa. Liczy się to głównie z kwestią późniejszego utrzymania tej władzy. W pierwszym przypadku gdy władza pochodzi z rąk ludu władca jest w znacznie lepszej sytuacji, ponieważ lud w przeciwieństwie do możnych nie będzie żądał od niego przywilejów a wynika to z tego, że lud pragnie tylko nie być uciskany. Taki wymóg władca może spełnić bez większej trudności a to zapewnia mu bezpieczeństwo i spokój przy sprawowaniu władzy. Rzecz zgoła odmiennie ma się w przypadku gdy władca otrzyma władzę z rąk możnych. Powodem takiej rozbieżności jest jak już zostało wcześniej wspomniane, chęć zysku. Ponadto w takim przypadku władca nigdy nie będzie mógł postępować szlachetnie a to będzie się wiązać z niezadowoleniem ludu. Jest to sytuacja niebezpieczna dla władcy choćby z tego względu że lud jest znacząco liczniejszą grupą społeczną niż możni, przez co stanowią oni dla niego większe zagrożenie. Prostym wynikiem tych rozważań jest stwierdzenie, że władca ma dla własnego dobra żyć w przyjaźni z ludem²⁶⁹.

Podobne zależności wynikają również z podziału księstw na dziedziczne i mieszane. W przypadku księstw dziedzicznych występują o wiele mniejsze trudności jeśli chodzi o utrzymanie władzy w rękach jednego rodu. Podwładni w takim państwie są już od pokoleń przyzwyczajeni do poddaństwa w stosunki do rodziny rządzącej a ludzie nie są istotami skorymi do drastycznych zmian. Takiego władcę którego korzenie podwładni znają będą popierać a nawet kochać pod warunkiem, że nie będzie ich bardziej uciskać. Władza dziedziczna zapewnia równocześnie danemu rodowi pewien znaczny margines bezpieczeństwa, gdyż jak Machiavelli twierdzi: „...jeżeli nawet książę jest człowiekiem o pospolitej zręczności, utrzyma się zawsze w swym państwie, chyba że pozbawiła go władzy jakaś nadzwyczajna i przemożna siła; a raz pozbawiony, odzyska ją na powrót przy pierwszej lepszej kłęsce, jaka spadnie na zdobywcę”²⁷⁰. Dany władca nie musi być wybitnym politykiem by zapewnić sobie poszanowanie u podwładnych, ponieważ zapewnili mu to już jego przodkowie a on ma tylko, tą wiarę społeczeństwa w jego rodzinę utrwalić. Uprzywilejowana pozycja takiego władcy będzie również wpływać na nastroje ludu i ogólną atmosferę panującą w danym państwie. Na jego pozycję wpływa również to, iż nie musi wprowadzać żadnych zmian w państwie, po prostu kontynuuje dzieło swojego poprzednika.

²⁶⁹ M. Maneli, *op. cit.*, s. 69-70.

²⁷⁰ N. Machiavelli, *Książę*, *op. cit.*, s. 37.

W związku z tym nie jest zmuszony do krzywdzenia kogokolwiek a to może doprowadzić do tego, że jest jeszcze bardziej kochany przez podwładnych. Jeżeli taki władca nie dokona czynów za które lud go znienawidzi i na własne życzenie nie doprowadzi do przewrotu to będzie mógł w spokoju kontynuować dzieło swoich przodków²⁷¹.

Sytuacja jest jednak zgoła odmienna w przypadku księstw mieszanych. W przypadku gdy mamy do czynienia z księstwem nowym ale powstałym z części dziedzicznego państwa ludzie będą skłonni do obalenia władzy, gdyż będą mieć nadzieję, że w ten sposób poprawią swój los. Będą tym bardziej do tego skłonni, ponieważ nowy książę musi dokonywać jakiś konkretnych działań, które na pewno w jakimś stopniu skrzywdzą ludność. Wszyscy skrzywdzeni staną się jego wrogami a równocześnie władca staje przed niezwykle ciężkim zadaniem a mianowicie utrzymaniem stronników. Pomogli mu oni w zdobyciu władzy, więc będą oczekiwać od władcy, że im się za to odpłaci a żaden władca nie jest w stanie zaspokoić wszystkich ambicji każdego z sojuszników. Dlatego aby utrzymać się na tronie władca musi w pierwszej kolejności uzyskać przychylność mieszkańców. Istotne dla zachowania władzy są również takie kwestie jak to czy książę przyłączy podbite tereny do swojego państwa, ich odległość od siebie i to czy w na obu tych terenach ludność posługuje się tym samym językiem. W przypadku gdy warunki te pozostaną spełnione i władca całkowicie wytraci ród wcześniej panujący może bez większych przeszkód sprawować władzę na nowym terenie. Tym bardziej jeżeli tamtejsza ludność nigdy nie była przyzwyczajona do wolności. Istotnym jest jednak aby warunki ich życia się nie pogorszyły i aby mogli dalej kultywować swoje tradycje. „Kto więc takie państwo nabywa, ten musi, chcąc je zatrzymać, mieć dwie rzeczy na oku: jedna, aby krew dawnego księcia wygasła, druga, aby nie zmieniać krajowych praw ani powiększać podatków; w ten sposób w bardzo krótkim czasie zleje się ono z dawnym księstwem w jedno ciało”²⁷². Jeżeli jednak nowy książę nie przyłączy nowego państwa do starego bądź różnią się one znacząco językiem i obyczajami wtedy będzie potrzebował wiele szczęścia i zręczności by utrzymać się w nim u władzy. Najlepszym bo najbardziej skutecznym działaniem w takiej sytuacji byłoby zamieszkanie tego władcy w świeżo podbitym państwie. Powinien tak postąpić, ponieważ będąc blisko jest w stanie zauważyć wszystkie niebezpieczeństwa nim wymkną mu się spod kontroli. Ma to znaczenie również dla poddanych, gdyż są mniej narażeni na krzywdy jakie mogą ich spotkać ze strony nieuczciwych urzędników. Ponadto takie rozwiązanie zapewnia również względne

²⁷¹*Loc. cit.*

²⁷²*Ibidem*, s. 38.

bezpieczeństwo zewnętrzne. Dzieje się tak, ponieważ pewniejsze zwycięstwo zapewnia napadnięcie na państwo w którym nie mieszka władca. Innym i lepszym rozwiązaniem może być założenie przez księcia koloni w jednej lub dwóch miejscowościach „...które byłyby dla tego państwa jak gdyby kajdanami, gdyż albo trzeba to koniecznie uczynić albo, utrzymywać tam sporo wojska”²⁷³. Takie rozwiązanie jest o wiele mniej kosztowne ale również trzyma w ryzach nowych poddanych z jednej strony przez zadowolenie, że sami nie doznali krzywdy a z drugiej ze strachu przed nią. W ten sposób skrzywdzona zostaje wyłącznie ludność wywłaszczona ale jest ich zbyt mała ilość i są zbyt ubodzy by zaszkodzić księciu. W przypadku gdy książę zdecyduje się jednak na umieszczenie na nowym terytorium wojska to będzie to niezwykle kosztowne. Okazać się wtedy może, że w ogólnym rozrachunku nowe państwo, które miało przynosić zyski przynosi straty. Władca chcąc je pokryć podniesie podatki a to z kolei doprowadzi do tego, że zyska wielu nowych wrogów²⁷⁴.

Natomiast w sytuacji, w której nowe państwo ma zgoła odmienną tradycję i obyczaje książę powinien bronić słabszych sąsiadów i równocześnie robić co w jego mocy aby osłabić pozycję tych możniejszych. Winien również zachować szczególną ostrożność i nie dopuścić do sytuacji aby w prowincji znalazł się jakiś równy mu bądź silniejszy potęgą cudzoziemiec. Jeżeli się do tego nie zastosuje to poddani, którzy będą niezadowoleni z jego rządów bądź uznają, że pod innym panowaniem będzie im lepiej mogą sprowadzić księciu groźnego konkurenta. Machiavelli twierdzi, że „... dzieje się to w ten sposób, że skoro potężny cudzoziemiec wkracza do prowincji, natychmiast łączą się z nim wszyscy ci, co są w niej mniej potężni, kierowani zawiścią przeciw potężniejszemu od siebie; tak że on nie będzie miał żadnych trudności, aby ich pozyskać, gdyż ci wszyscy od razu złączą chętnie swe siły z rządem zdobywcy. Ma tylko baczyć, aby nie zyskiwali zbyt wielkiego znaczenia, a łatwo będzie mógł własnymi siłami tudzież za ich poparciem poniżyć potężnych, aby niepodzielnie stać się samowładnym panem tej prowincji”²⁷⁵. Wynika z tego, że jeżeli książę nie zabezpieczy się odpowiednio to będzie miał znaczne problemy utrzymaniem się u władzy. Właśnie dlatego książę musi nie tylko radzić sobie z aktualnymi problemami ale równocześnie przewidywać przyszłe by w porę im zapobiegać. Chęć podbojów jest naturalną reakcją dla ludzi, ponieważ zawsze widząc możliwość uzyskania czegoś więcej ponad posiadane dobra będą dążyć do uzyskania tego. Książę dlatego musi być czujny a jeżeli

²⁷³*Ibidem*, s. 40.

²⁷⁴*Loc. cit*

²⁷⁵*Loc cit.*

dojdzie do sytuacji zagrożenia nie może się wahać przed wywołaniem wojny, gdyż upływający czas działa tylko na jego niekorzyść²⁷⁶.

²⁷⁶*Ibidem*, s. 42-45.

Bibliografia

1. Baszkiewicz J., Ryszka F., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1970
2. Burckhardt J., *Kultura Odrodzenia we Włoszech*, Warszawa 1965
3. Gierowski J.A., *Historia Włoch*, Wrocław 1985
4. Machiavelli N., *Księżę*, przekład W.Rzymowski, Wrocław 1979
5. Machiavelli N., *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza* [w:] *Wybór pism*, wybór i oprac. K.Żaboklicki, Warszawa 1972
6. Malarczyk J., *Państwo-prawo-obywatel* [w:] *Czasopismo prawnohistoryczne*, Lublin 1989
7. Maneli M., *Machiavelli*, Warszawa 1968
8. Viroli M., *Uśmiech Machiavellego. Biografia*, przełożył K. Żaboklicki, Warszawa 2006

Rozdział X

Postępowanie nakazowe w postępowaniu cywilnym

Ewelina Madej²⁷⁷

Wstęp

Postępowanie cywilne obejmuje różnorodne kategorie spraw, z zakresu prawa cywilnego materialnego, prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych niektóre sprawy ze względu na swoją specyfikę nie mogą podlegać ogólnym regułom postępowania procesowego. Dlatego też dla nich ustanowione zostały odrębności proceduralne w stosunku do zwykłego postępowania procesowego. Do postępowań odrębnych, których celem jest usprawnienie i przyspieszenie rozpoznania spraw cywilnych, zwiększenie efektywności ochrony prawnej oraz obniżenie jej kosztów należy postępowanie nakazowe.

Od dawna interesuję się zagadnieniami prawa cywilnego oraz postępowania cywilnego, dlatego też postanowiłam napisać pracę, która łączy ze sobą te dwa obszary prawa. Opisuje postępowanie nakazowe po zmianach jakie wprowadziła ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Ustawa ta dokonała istotnych przeobrażeń w strukturze postępowania nakazowego. W następstwie postępowanie nakazowe stało się w miarę jednolitą procedurą dostosowaną do rozpatrywania spraw cywilnych, jednak pozostały pewne odrębności w odniesieniu do roszczeń wekslowych i czekowych.

Pojęcie postępowania cywilnego i jego funkcje

²⁷⁷Ewelina Madej - studentka studiów magisterskich Uniwersytetu Technologiczno - Humanistycznego w Radomiu.

Sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 kodeksu postępowania cywilnego²⁷⁸ przynależy do drogi sądowej, a zatem sprawa cywilna powinna być rozpoznawana przez właściwy sąd i we właściwym trybie. Sprawa cywilna to przede wszystkim sprawa wynikająca ze stosunków prawa cywilnego. Jednakże nie wystarczy ograniczać tego pojęcia i zakresu spraw cywilnych tylko do spraw wynikających z zakresu prawa cywilnego *sensu stricto*. Należy zatem przyjąć, że sprawy cywilne są to sprawy wynikające z prawa cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Tak ujmuję w zasadzie pojęcie sprawy cywilnej prawo procesowe²⁷⁹.

Przez postępowanie cywilne rozumie się prowadzoną w określonych prawem formach działalność organów państwowych lub społecznych oraz występujących przed tymi organami zainteresowanych osób zmierzających do realizacji określonych przez prawo celów²⁸⁰.

Na pojęcie postępowania cywilnego składają się różnego rodzaju postępowania sądowe i pozasądowe, które mają za zadanie rozpoznanie spraw wynikających ze stosunków prawa cywilnego, rodzinnego, prawa pracy oraz wynikających z tych stosunków praw podmiotowych.

Postępowanie cywilne obejmuje wiele postępowań:

- proces,
- postępowanie nieprocesowe,
- postępowanie przed sadem polubownym,
- postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt,
- postępowanie zabezpieczające,
- postępowanie egzekucyjne,
- postępowanie cywilne z zakresu międzynarodowego.

W Polsce podstawowym modelem postępowania rozpoznawczego jest proces. Proces nie jest jednolitym trybem postępowania. To postępowanie, które służy rozpoznaniu spraw nie podlegających rozpoznaniu w postępowaniu odrębnym lub które przeszły do niego z tych postępowań. Wyróżniamy postępowania procesowe ogólne, a także postępowania procesowe szczególne, które w kodeksie postępowania cywilnego nazwane są postępowaniami odrębnymi.

²⁷⁸ Kodeks Postępowania Cywilnego- ustawa z dnia 17 listopada 1964r, tekst jed. Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

²⁷⁹J. Jodłowski , Z. Resich , J. Lapierre, T. Misiuk – Jodłowska , *Postępowanie cywilne*, PWN, Warszawa 1997, s. 11.

²⁸⁰H. Mądrzak , E. Marszałkowska – Krześ , *Postępowanie cywilne*, C.H.BECK, Warszawa 2003.

Kodeks postępowania cywilnego Księga pierwsza. Proces Tytuł VII. Zawiera przepisy postępowania odrębnego a także następujące rodzaje tych postępowań:

1. postępowanie w sprawach małżeńskich (art. 425-452),
2. postępowanie w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi (art. 453-458),
3. postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 459-477¹⁶),
4. postępowanie w sprawach o naruszenie posiadania(art. 478-479),
5. postępowanie nakazowe i upominawcze (art. 480-505),
6. postępowanie uproszczone (art. 505¹-505¹⁴),
7. europejskie postępowanie w sprawach transgranicznych (art. 505¹⁵-505^{27a}),
8. postępowanie elektroniczne (art. 505²⁸-505³⁷).

Funkcja postępowania cywilnego polega na :

1. ustaleniu i urzeczywistnieniu norm prawnych indywidualno- konkretnych zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy,
2. wydawaniu zarządzeń, zwolnień i zezwoleń mających znaczenie prawne,
3. prowadzeniu działalności dokumentacyjno- rejestrowej mającej znaczenie prawne,
4. dokonywaniu innych czynności określonych w ustawie.²⁸¹

Stosunki prawne między obywatelami w społeczeństwie najczęściej układają się w ten sposób, że ich treść nie budzi sporów. Podmioty stosunków prawnych zachowują się zgodnie z ich treścią. Powstają jednak sytuacje w których w sposób autorytatywny trzeba usunąć niepewności względem danego stosunku prawnego albo urzeczywistnić treść stosunku w sposób przymusowy.

Prawo cywilne, rodzinne i opiekuńcze oraz prawo pracy składa się z norm prawnych, każda norma ma stronę przedmiotową na którą składa się określony stan faktyczny i związana z tym stanem reguła zachowania się. W ujęciu przedmiotowym norma może mieć charakter abstrakcyjny lub konkretny w zależności tego czy stan faktyczny objęty nią jest przyjętą przez normodawcę hipotezą, czy też dany stan faktyczny zdarzył się w rzeczywistości i czy w związku z tym dyspozycja tej normy ma zastosowanie we wszystkich sytuacjach odpowiadających hipotezie, czy tylko w sytuacji gdy zdarzyła się w rzeczywistości.

W ujęciu podmiotowym norma może mieć charakter generalny lub indywidualnym zależności od tego czy podmioty, które zostały objęte działaniem tej normy określone zostały przez podanie ich cech czy tylko przez podanie indywidualnej nazwy.

²⁸¹W. Broniewicz , *Postępowanie cywilne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2006; s.26.

Podział norm na abstrakcyjne i konkretne przecina się z ich podziałem na generalne i indywidualne, co daje cztery kategorie norm, a mianowicie: normy generalno- abstrakcyjne, generalno- konkretne, indywidualno - abstrakcyjne i indywidualno- konkretne. Z kategorii tych najistotniejsze znaczenie mają normy generalno- abstrakcyjne i indywidualno- konkretne.²⁸²

Zarządzenia, zwolnienia i zezwolenia mające charakter prawny to takie zarządzenia, zwolnienia i zezwolenia, które mogą być wydawane w postępowaniu nieprocesowym. Działalność dokumentacyjno- rejestrowa ma znaczenie prawne, które polega na prowadzeniu ksiąg wieczystych oraz różnych rejestrów i ewidencji. Innymi czynnościami, których dokonanie służy postępowaniu cywilnemu może być zabezpieczenie dowodów, niektóre czynności w postępowaniu spadkowym , jak również przyjmowanie oświadczeń z tym związanych z przyjęciem lub odrzuceniem spadku, ogłoszenie testamentu oraz nadanie nazwiska dziecku nieznanych rodziców.

Prawo do sądu

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁸³ każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powyższy przepis gwarantuje wszystkim obywatelom Polski równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości zatem proces służy do realizacji tego prawa. Każdy człowiek ma prawo zwrócić się do sądu z żądaniem udzielenia mu ochrony prawnej. Należy przez to rozumieć obowiązek sądu do zbadania danej sprawy cywilnej, mam tu na myśli rozpoznanie zasadności żądania pod warunkiem spełnienia przez obywatela określonych warunków formalnych wynika to bezpośrednio z konstytucyjnego prawa do wymiaru sprawiedliwości. Dopełnieniem zasady ogólnej wyrażonej w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zawarty w art. 77 ust. 2 zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności oraz art. 78 gwarantujący dwuinstancyjność postępowania tj. możliwość zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji postępowania. Sposób ukształtowania konstytucyjnego prawa do wymiaru sprawiedliwości wynika z przepisów prawa procesowego oraz z przepisów normujących zasady funkcjonowania sądu. Dzięki powyżej

²⁸² W. Broniewicz ,*op. cit.* s. 27.

²⁸³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r, tekst jed. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wymienionym przepisom obywatel ma zapewniony proces sądowy, który powinien być sprawiedliwy. Uczciwy proces zapewnia obywatelom m. in. instytucja wyłączenia sędziego, którą odnajdziemy w art.48 oraz art. 49 KPC. W przypadku wyłączenia sędziego z mocy prawa, w sytuacji gdy zaistnieją przesłanki określone w art. 48 § 1 KPC. Orzeczenie o wyłączeniu sędziego ma w tym przypadku wyłącznie charakter deklaratoryjny. Sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy:

- 1) w sprawach , w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki,
- 2) w sprawach swego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia,
- 3) w sprawach osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w sprawach, w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem albo był radcą prawnym jednej ze stron;
- 5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jako też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz a sprawach, w których występował jako prokurator;
- 6) w sprawach o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, jeżeli brał udział w wydaniu tego orzeczenia.

Wydanie orzeczenia przez sąd, w skład którego wchodził sędzia lub ławnik, który podlegał wyłączeniu na podstawie art.48 § 1 KPC, powoduje nieważność postępowania. Jest to również przesłanka do złożenia skargi o wznowienie postępowania.

Strona może żądać wyłączenia sędziego, jeśli jego udział w rozpoznaniu sprawy może wywołać wątpliwość co do bezstronności sędziego. Powodem takiego wyłączenia może być sytuacja, w której pomiędzy sędzią, a jedną ze stron lub jej przedstawicielem zachodzi stosunek osobisty, który przyczynił by się do powstania tego rodzaju wątpliwości. Jeśli strona nie złoży wniosku o wyłączenie sędziego to tej czynności może dokonać sędzia, który stwierdzi że faktycznie powstały przesłanki do wyłączenia go z udziału rozpoznania sprawy, powinien on zawiadomić o tym sąd. Uprawnionym do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego jest strona postępowania nieprocesowego, interwenient uboczny, prokurator oraz organizacja społeczna. Wniosek można złożyć w formie pisemnej, a także w formie ustnej do protokołu w sądzie. Wniosek ten należy złożyć przed przystąpieniem do rozprawy i jest

on rozpatrywany przez sąd, w którym dana sprawa się toczy. We wniosku należy wskazać sędziego, który ma być wyłączony i uprawdopodobnić przyczyny jego wyłączenia z rozprawy. Powszechny dostęp do wymiaru sprawiedliwości gwarantują przepisy dotyczące zwolnienia od kosztów strony art. 111 KPC i art. 113 KPC,, możliwość zwolnienia od kosztów adwokata art. 117 KPC oraz możliwość wytoczenia w określonych sytuacjach powództwa w formie ustnej art. 466 KPC.

W ramach postępowania cywilnego wyróżniamy kilka rodzajów:

1. postępowanie rozpoznawcze (proces, postępowanie odrębne, postępowanie nieprocesowe)
2. postępowanie pomocnicze (postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt)
3. postępowanie egzekucyjne (to różne sposoby i tryby egzekucji)

Postępowanie rozpoznawcze jest rodzajem postępowania kiedy sprawa cywilna jest rozpoznawana i rozstrzygana. To postępowanie może być przeprowadzone w dwóch trybach to jest procesowym i nieprocesowym.

Podział spraw cywilnych rozpatrywanych i rozstrzyganych w tych trybach zależy od kryterium charakteru procesowym bądź nieprocesowym. W procesie cywilnym postępowanie wszczyna się na pisemny wniosek powoda w pozwie, podmiotami tego postępowania są strony (powód i pozwany), a postępowanie kończy się wydaniem wyroku. Sprawy rozpoznawane w procesie mogą być rozpoznawane w myśl ustawy procesowej w postępowaniu zwykłym bądź też w postępowaniu odrębnym. Postępowanie zwykle przewidziane jest dla większości spraw cywilnych w których tryb procesowy jest dopuszczalny przy zachowaniu form uznanych przez ustawę za „normalne” formy procesowe.

Postępowanie odrębne to inaczej postępowania odmiennie unormowane ze względu na szczególne właściwości spraw będących ich przedmiotem. Sprawa cywilna w postępowaniu zwykłym jest rozpatrywana przez sądy rejonowe jako i okręgowe w zależności od ich właściwości rzeczowej. Według kodeksu nie ma żadnych różnic między postępowaniem przed sądem rejonowym, a sądem okręgowym, który orzeka w pierwszej instancji stosując normalne formy postępowania. W obecnie obowiązującym Kodeksie Postępowania Cywilnego mamy wyróżnionych osiem postępowań odrębnych; między innymi postępowanie nakazowe. „ Dopiero poprzez scharakteryzowanie sprawy rozpoznawanej w postępowaniu nakazowym można oddać istotę tego postępowania jako działania służącemu załatwieniu spraw prostych, o bezspornym w zasadzie

charakterze”²⁸⁴. Na podstawie pozwu i dołączonych do niego dokumentów (dokumenty urzędowe, weksle, чеки, warranty, rewery) sąd wydaje warunkowe orzeczenie czyli tzw. Nakaz zapłaty od którego pozwany może wnieść w określonym terminie odwołanie i wówczas nastąpi postępowanie zwykłe. Jeśli pozwany nie wnieśli odwołania to nakaz zapłaty uprawomocni się a zatem będzie miał skutki prawomocnego wyroku.

Zasadą wyrażoną w art. 13 § 1 KPC jest, że sąd rozpoznaje sprawy w procesie chyba, że ustawa stanowi inaczej. Rozpoznawanie spraw cywilnych w innym trybie odbywa się na mocy innych przepisów odrębnych – art. 13 § 2 KPC tzn. zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*.

Proces jest postępowaniem złożonym z szeregu czynności stron procesu jak i sądu które służą rozpoznaniu sprawy cywilnej oraz jej rozstrzygnięciu. Przeprowadzenie takiego trybu postępowania wynika wówczas z nieprzestrzegania jakiejś normy prawnej obowiązującej w prawie cywilnym np. gdy zostanie naruszona sfera prawna określonego podmiotu prawnego lub gdy obowiązujące prawo uprawnia ten podmiot do ukształtowania stosunku prawnego w drodze orzeczenia sądowego. W ramach postępowania procesowego możemy wyróżnić postępowanie zwykłe, które toczy się według zasad ogólnych unormowanych w księdze pierwszej Kodeksu i przeznaczone do rozpoznania ogółu spraw cywilnych oraz postępowania odrębne, zawierające odchylenia od zasad ogólnych i przewidziane dla rozpoznania określonej kategorii spraw. Prokurator jest specjalnym organem powołanym przez państwo jest on uprawniony do występowania w każdym procesie jako rzecznik interesu społecznego według art. 55 KPC prokurator wytacza powództwo na rzecz oznaczonej osoby jest on zobowiązany wskazać tą osobę w pozwie. Obok prokuratora w tym samym celu i w wypadkach określonych w ustawie może działać organizacja społeczna.

Kryterium przedmiotu sprawy ma charakter materialny i stąd określone jest w prawie materialnym, o tyle kryterium wartości przedmiotu sporu ma charakter procesowy i dlatego też znalazło swoją regulację w KPC (art. 19-26). Wartość przedmiotu sporu jest podana przez powoda w sprawach o roszczenia majątkowe kwotą pieniężną. Wartość przedmiotu sporu jest nie tylko jednym z kryteriów określających właściwość rzeczową sądu, ale stanowi również podstawę określenia takich kosztów procesu, jak opłata stosunkowa

²⁸⁴S. Cieślak, *Postępowanie przyspieszone w procesie cywilnym. Zarys postępowania nakazowego, upominawczego i uproszczonego*. - Monografie prawnicze, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 22.

(art. 13 u.k.s.) i wynagrodzenie pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym (art. 99 k.p.c.).²⁸⁵

W postępowaniu nieprocesowym są rozpoznawane następujące kategorie spraw cywilnych:

1. sprawy z zakresu prawa osobowego,
2. sprawy z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego i kurateli,
3. sprawy z zakresu prawa rzeczowego,
4. sprawy z zakresu prawa spadkowego,

4.a Sprawy z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego,

5. sprawy depozytowe,
6. postępowanie rejestrowe.

Postępowanie nieprocesowe stanowi równorzędny tryb procesu postępowania rozpoznawczego. Sąd wszczyna postępowanie na wniosek, a krąg podmiotów biorących udział w tym postępowaniu obejmuje wszystkie osoby zainteresowane wynikiem tego postępowania, sąd ma tu większe uprawnienia do działania z urzędu, a sprawa kończy się wydaniem postanowienia. Sprawy w postępowaniu nieprocesowym rozpoznawane są na podstawie przepisów szczególnych, dotyczących danej kategorii spraw przy zastosowaniu nielicznych zamieszczonych w kodeksie przepisów ogólnych dla postępowania nieprocesowego. Jeśli brak w danym przedmiocie przepisów szczególnych i ogólnych dla postępowania nieprocesowego do konkretnych spraw godnie z art. 13 § 2 KPC stosuje się przepisy o procesie. Przepisami szczególnymi o jaki tu chodzi, są przepisy dotyczące bezpośrednio postępowania nieprocesowego. Składają się na nie zarówno przepisy ogólne o postępowaniu nieprocesowym (art. 506 – 525), jak i przepisy o postępowaniach w poszczególnych sprawach rozpoznawanych w tym postępowaniu (art. 526 – 694⁸), przepisy ustaw szczególnych). Co do pewnych wszakże spraw, o jakich ostatnio mowa, przepisów szczególnych nie ma, tak że postępowanie w tych sprawach regulowane jest wyłącznie przepisami tytułu wstępnego, przepisami o procesie i przepisami ogólnymi o postępowaniu nieprocesowym.²⁸⁶

Właściwość trybu postępowania w postępowaniu cywilnym

²⁸⁵ W. Broniewicz, *op. cit.* s. 118.

²⁸⁶ W. Broniewicz, *op. cit.* s.324.

Postępowanie odrębne to szczególny tryb procesu w którym sąd rozpoznaje sprawę stosując w pierwszej kolejności przepisy tegoż postępowania w razie braków odmiennej regulacji jest zobowiązany posłużyć się przepisami ogólnymi dotyczącymi zwykłego procesu, o ile nie pozostają one w sprzeczności z przepisami postępowania zamieszczonego w Tytule VII Księgi I Części I KPC. Postępowania szczególne mogą wynikać z różnych założeń, specyfiki i odrębności oraz wagi społecznej pewnych stosunków materialno- prawnych toprzyczyniło się do przyjęcia odrębnych form postępowania i wprowadzenia szczególnych instytucji ponieważ formy i instytucję postępowanie ogólnego są niewystarczające lub niewłaściwe przy rozpoznawaniu spraw z zakresu tych stosunków. Polski proces cywilny charakteryzuje się rozbudowaną strukturą postępowań odrębnych. Ich wzajemna zależność jest złożona. Niektóre procedury mogą być uruchamiane jednocześnie w stosunku do tego samego roszczenia (np. postępowanie w sprawach gospodarczych i postępowanie nakazowe i upominawcze). Inne funkcjonują wyłącznie samodzielnie (np. postępowanie w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi). Większość postępowań odrębnych stanowi zamkniętą całość (np. postępowanie w sprawach o naruszenie posiadania, postępowanie uproszczone). Do tej kategorii należy również postępowanie nakazowe, które dzieli się na dwa etapy. Pierwsza faza charakteryzuje się niejawnym i pisemnym postępowaniem, ograniczeniem kontradiktoryjności i zawężeniem katalogu środków dowodowych do dokumentów. Drugi etap toczy się zasadniczo według reguł obowiązujących w trybie procesowym, ale zawiera liczne odrębności, charakterystyczne tylko dla postępowania nakazowego, np. trwała stabilizacja ram podmiotowych i przedmiotowych procesu, sformalizowana treść orzeczenia końcowego, wyłączenie niektórych instytucji procesowych . Jest jedynym fakultatywnym postępowaniem odrębnym.²⁸⁷

Postępowanie odrębne uprościło postępowanie w sprawach drobnych i prostych a zarazem nie wymaga przeprowadzenia w pełnym zakresie procesu, a także postępowania dowodowego. Pominięcie szeregu tych czynności spowodowało sprawny przebieg tego postępowania i szybkie zakończenie sprawy. Jednym z rodzajów postępowania odrębnego jest postępowanie nakazowe, którego odrębność wyraża się w uproszczonym trybie postępowania. Postępowanie nakazowe jest odrębnym postępowaniem procesowym, którego cechą. Postępowanie takie toczy się co do zasady według norm dotyczących postępowania zwykłego, z uwzględnieniem przepisów szczególnych odnoszących się tylko do tego rodzaju postępowania. Głównymi celami postępowania nakazowego jest ograniczenie postępowania

²⁸⁷ M. Manowska, *Postępowanie nakazowe i upominawcze*, C.H. BECK, Warszawa 2001; s. 16.

dowodowego, a przez to skrócenie całego procesu. Postępowanie nakazowe według ustawodawcy służy dochodzeniu świadczeń pieniężnych a także świadczeń dania innych rzeczy zamiennych. To postępowanie w odróżnieniu od innych postępowań został ujednolicono, sformalizowane i ma charakter fakultatywny, gdyż rozpoznanie sprawy w tym trybie następuje tylko na pisemny wniosek strony zgłoszony w pozwie w myśl art. 484¹. Pozew powinien spełniać warunki wymagane od pism procesowych.

Jeśli pozew jest zaś pierwszym pismem w sprawie to należy w nim uwzględnić miejsca zamieszkania lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz przedmiot sporu. Strona w pozwie może także dokładnie określić swoje żądania w sprawach o prawa majątkowe także oznaczenie wartości przedmiotu sporu, chyba że przedmiotem sprawy jest oznaczona kwota pieniężna. Do określenia konkretnej kwoty pieniężnej w pozwie może dojść właśnie w postępowaniu nakazowym.

Złożenie wniosku przez stronę nie gwarantuje wydania nakazu zapłaty. Do wydania nakazu zapłaty przez sąd niezbędne jest spełnienie przesłanek wymienionych w art. 485 KPC i dołączeniem do pozwu;

1. dokumentem urzędowym,
2. zaakceptowanym przez dłużnika rachunkiem,
3. wezwaniem dłużnika do zapłaty i pisemnym oświadczeniu dłużnika o uznaniu długu,
4. zaakceptowanym przez dłużnika żądaniem zapłaty, zwróconym przez bank i nie zapłaconym z powodu braku środków na rachunku bankowym²⁸⁸.

Sąd wydaje również nakaz zapłaty przeciwko zobowiązanemu z weksla, czaku, warrantu lub rewersu należycie wypełnionego, których prawdziwość i treść nie nasuwają wątpliwości. Kolejną sytuacją, w której możliwe jest wydanie nakazu zapłaty jest dołączenie do pozwu umowy, dowodu spełnienia wzajemnego świadczenia niepieniężnego oraz dowodu doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, jeżeli powód dochodzi zapłaty świadczenia o charakterze pieniężnym lub odsetek w transakcjach handlowych. Do wydania nakazu dochodzi także gdy bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty roszczenia. Sprawy w postępowaniu nakazowym rozpatrywane są na posiedzeniu niejawnym jeśli jednak zostanie stwierdzone, że brak jest podstaw do wydania nakazu zapłaty, zostanie wyznaczona rozprawa. Jeżeli sprawa nie może być rozpoznana w postępowaniu nakazowym, zostaje skierowana do rozpoznania w postępowaniu zwykłym albo we właściwej dla niej postępowaniu

²⁸⁸ Kodeks Postępowania Cywilnego- ustawa z dnia 17 listopada 1964r, tekst jed. Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

odrębnym (upominawczym, w sprawach z zakresu prawa pracy, w sprawach gospodarczych albo (uproszczonym)).²⁸⁹ W sprawach wydania nakazu zapłaty na podstawie dołączonej do pozwu umowy, dowodu spełnienia wzajemnego świadczenia niepieniężnego oraz dowodu doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, jeżeli powód dochodzi należności zapłaty świadczenia pieniężnego lub odsetek w transakcjach handlowych określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 roku o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. Nr 139, poz. 1323) albo wyznaczenie posiedzenia do rozpatrzenia sprawy cywilnej w innym postępowaniu niż postępowanie nakazowe nie później niż przed upływem dwóch miesięcy od dnia wniesienia pozwu lub uzupełnienia jego braków. Przepisy o postępowaniu nakazowym nie zawierają szczegółowych uregulowań w zakresie funkcji informacyjnej sądu, poza obowiązkiem zaznaczenia w treści nakazu, że w terminie dwóch tygodni do zaspokojenia roszczenia pozwany może także wnieść zarzuty²⁹⁰.

Zakończenie

Postępowanie nakazowe zostało wprowadzone do Kodeksu Postępowania Cywilnego poprzez połączenie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930r., Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 27 października 1932 r. oraz Prawa o Sądowym postępowaniu egzekucyjnym (Dz. U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651 i Dz. U. z 1932 r. Nr 39, poz. 803, ogłoszone jako tekst jednolity w obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 1950 r., Dz. U. Nr 43, poz. 394). Jednak do istotnej przebudowy modelu postępowania nakazowego doszło w 2000 r. Celem nowelizacji z dnia 24 maja 2000 r. było usprawnienie postępowania cywilnego poprzez rozwiązania kompleksowe dotyczące postępowania nakazowego, a także wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego postępowania uproszczonego.

Postępowanie nakazowe stanowi odrębne postępowanie przyśpieszone i uproszczone. Istota tego postępowania polega na tym, iż sąd rozpoznaje sprawę na podstawie pozwu i dołączonych do niego wiarygodnych dokumentów. Organ sądowy wydaje bez rozprawy i bez wysłuchania pozwanego nakaz zapłaty, który poleca pozwanemu spełnienie roszczenia pieniężnego albo świadczenia innych rzeczy zamiennych. Pozwany może wnieść środek zaskarżenia w przepisany termin i wywołać zwykłe postępowanie w sprawie, jeżeli

²⁸⁹ W. Broniewicz, *op. cit.* s. 308.

²⁹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego - Uchwała z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 34/07.

nie dokona zaskarżenia nakazu zapłaty, wtedy wydany nakaz uprawomocnia się i ma skutki prawomocnego wyroku. W drodze postępowania nakazowego wierzyciel może wcześniej zaspokoić swoje roszczenia , a przynajmniej uzyskać tytuł wykonalności w drodze egzekucji. Taki rodzaj przyśpieszenia i skrócenia postępowania nakazowego jest stosowany w przypadkach, kiedy pozwany nie zaprzecza roszczeniu powoda , a nie świadczy dlatego że nie rozporządza odpowiednim środkami materialnymi lub brak mu dobrej woli.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r.- Kodeks Postępowania Cywilnego, tekst jed. Dz.U Nr 43, poz. 296 ze zm.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, tekst jed. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Orzeczenia Sądu Najwyższego:

1. Wyrok Sądu Najwyższego - Uchwała z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 34/07.
2. Wyrok Sądu Najwyższego - Uchwała z dnia 18 marca 2005 r., III CZP 97/04.

Literatura

1. Broniewicz W., Postępowanie cywilne w zarysie, LexisNexis, Warszawa 2006.
2. Cieślak S. , Postępowanie przyspieszone w procesie cywilnym. Zarys postępowania nakazowego, upominawczego i uproszczonego.- Monografie prawnicze, C.H. Beck, Warszawa 2004.
3. Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 1997.
4. Mądrzak H., Marszałkowska-Krześ E., *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
5. Manowska M., *Postępowanie nakazowe i upominawcze*, C.H. BECK, Warszawa 2001.

Rozdział XI

TESTAMENT PODRÓŻNY

Anna Złotucha²⁹¹

Wstęp

Jedną z formą wśród testamentów szczególnych jest testament sporządzony podczas podróży na polskim statku morskim lub powietrznym, tak zwany testament podróżny. Testament podróżny oraz testament wojskowy zdają się być najmniej rozpowszechnionymi formami pośród testamentów. Charakteryzują się one niewielką doniosłością i brakiem orzecznictwa.

Na początku należy wyjaśnić pojęcie polskiego statku morskiego czy powietrznego. Kodeks cywilny nie reguluje tej kwestii, dlatego posłużę się definicją zawartą w Prawie lotniczym, według którego za polski statek powietrzny należy uznać urządzenie zdolne do unoszenia się w atmosferze na skutek oddziaływania powietrza innego niż oddziaływanie powietrza odbitego od podłoża i wpisane do polskiego rejestru cywilnych statków powietrznych²⁹². Polski statek morski, według kodeksu morskiego to z kolei każde urządzenie pływające przeznaczone lub używane do żeglugi morskiej, które stanowi polską własność i jest uważane za polską własność lub czasowo uzyskało polską przynależność²⁹³.

Podróż statkiem morskim lub powietrznym łączy się z niebezpieczeństwem, dlatego też należy sądzić, że powyższe stwierdzenie było podstawą zamieszczenia wśród testamentów szczególnych testamentu podróżnego. Wystarczającą przesłanką skorzystania z tej formy testamentu jest sam fakt odbywania podróży na jednym z wymienionych statków²⁹⁴. Należy pamiętać, że podróż rozpoczyna się z chwilą wyruszenia statku z portu, a kończy z chwilą przybicia (wylądowania) statku do portu przeznaczenia podróży spadkodawcy. Do trwania

²⁹¹ Magister prawa, absolwentka KUL.

²⁹² Art. 2 pkt 1, art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr. 100, poz. 696 ze zm.

²⁹³ Ustawa z 18 września 2001 r. - Kodeks morski, Dz. U. Nr 138, poz. 1545 ze zm.

²⁹⁴ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, Warszawa 2005 r., s. 122

podróży zalicza się także postoje w portach zagranicznych²⁹⁵. Dodatkowe przesłanki jak niebezpieczeństwo katastrofy czy obawa rychłej śmierci spadkodawcy, nie są konieczne.

Stosowanie tej formy testamentu do podróży na wodach śródlądowych jest różnie interpretowane. Według F. Błachuty nie stosuje się tej formy testamentu do podróży na wodach śródlądowych, gdyż tak wynika z przepisów²⁹⁶. Natomiast M. Sychowicz uważa, iż nie ma znaczenia czy podróż odbywa się na morzu czy wodach śródlądowych²⁹⁷. Wydaje się jednak, że należałoby przychylić się do zdania F. Błachuty, gdyż w przepisie wyraźnie jest wskazane „statek morski”. Dokonywanie rozszerzającej wykładni mogłoby wskazywać na możliwość sporządzenia testamentu choćby na promie, który kursuje przez rzekę.

Zgodnie z art. 953 KC w przypadku niemożności zachowania formy testamentu w nim określonej, spadkodawca może sporządzić testament ustny. Jednak, by móc skorzystać z formy testamentu ustnego, konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek:

1. spadkodawca musi znajdować się w podróży na polskim statku morskim lub powietrznym
2. niemożliwe jest zachowanie formy testamentu przewidzianej w art. 953.

Nie jest konieczne wystąpienie dodatkowych przesłanek jak obawa rychłej śmierci spadkodawcy czy niemożliwość lub znaczne utrudnienie w skorzystaniu ze zwykłej formy testamentu²⁹⁸.

1. Osoby uprawnione do odebrania oświadczenia woli testatora.

Testament podróżny można sporządzić poprzez oświadczenie woli wobec dowódcy statku lub jego zastępcy w obecności dwóch świadków. Do świadków testamentu podróżnego stosuje się przepisy o bezwzględnej i względnej niezdolności bycia świadkiem²⁹⁹. Zgodnie z art. 956 KC przy sporządzaniu testamentu świadkiem nie może być osoba, która nie ma pełnej

²⁹⁵ F. Błachuta, w: Komentarz..., s. 1881.

²⁹⁶ Tamże

²⁹⁷ M. Sychowicz, w: H. Ciepla, B. Czech, S. Dąbrowski, T. Domińczyk, Praktyczny komentarz z orzecnictwem. Kodeks cywilny, t. II, wyd. 5, Warszawa 2003, s. 851

²⁹⁸ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, teza 39 do art. 952, Warszawa 2005 r., s. 123

²⁹⁹ H. Witczak, A. Kawałko, Prawo spadkowe, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 92

zdolności do czynności prawnej; niewidoma, głucha lub niema; nie może pisać i czytać; nie włada językiem, w którym spadkodawca sporządza testament oraz osoba skazana prawomocnie wyrokiem sądowym za fałszywe zeznania. W myśl kolejnego artykułu, świadkiem nie może być także ten, komu w testamencie została przewidziana jakakolwiek korzyść, a także małżonek takiej osoby, jej krewni lub powinowaci pierwszego i drugiego stopnia oraz osoby pozostające z tą osobą w stosunku przysposobienia. Jeżeli świadkiem była jedna z w/w osób, wówczas nieważne staje się tylko to postanowienie, które przysparza korzyść tej osobie, jej małżonkowi, krewnym lub powinowatym pierwszego lub drugiego stopnia albo osobie pozostającej z nią w stosunku przysposobienia. Testament staje się nieważny cały, gdy z treści testamentu bądź z okoliczności wynika, że bez nieważnego postanowienia spadkodawca nie sporządziłby testamentu o danej treści³⁰⁰.

Jeżeli oświadczenie woli zostanie złożone innej osobie choćby upoważnionej przez kapitana np. pierwszemu oficerowi, wówczas testament jest nieważny. Jeżeli jednak zostały spełnione przesłanki ważności testamentu ustnego, wówczas możliwa jest konwersja nieważnego testamentu podróznego w ważny testament ustny. Spadkodawca może przedstawić swoją wolę za pomocą dowolnego systemu znaków, jeżeli nie ma wymogu ustnego oświadczenia woli. Wola spadkodawcy nie może być spisana przez świadka, musi tego dokonać osoba odbierająca oświadczenie. Zgodnie z art. 953 KC dowódca statku lub jego zastępca spisuje oświadczenie testatora, podając datę jego spisania. Data na piśmie musi zawierać oznaczenie w sposób wyraźny lub opisowy, dnia, miejsca oraz roku sporządzenia testamentu. Pismo zostaje odczytane spadkodawcy przed jego podpisaniem w obecności świadków. Podpisy składają spadkodawca, kapitan statku lub jego zastępca oraz świadkowie. Gdyby spadkodawca nie był w stanie się podpisać, wówczas w piśmie takim należy wskazać przyczynę braku podpisu. Podpis powinien zawierać imię i nazwisko, a przynajmniej nazwisko składającego podpis. Testament podróżny ma charakter testamentu alograficznego, jednak mimo tego, mogą go sporządzić osoby nieme, głuche oraz głuchonieme³⁰¹.

³⁰⁰ Art. 956-957 KC

³⁰¹ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 122-123

2. Konwersja testamentu podróznego

Zagadnienie to rozpocznę od wyjaśnienia kluczowego pojęcia, jakim jest konwersja testamentu. Najogólniej rzecz ujmując, konwersja polega na tym, iż nieważna czynność prawna staje się przemieniona w inną czynność prawną, która wywołuje podobne skutki prawno-ekonomiczne. Ta nieważna czynność prawna spełniać musi wszystkie wymagania czynności zastępczej, która poprzez konwersję staje się ważną. Niemniej jednak, w polskim prawie cywilnym, inaczej niż w innych państwach, brak jest specjalnych przepisów, które regulowałyby kwestię konwersji³⁰². Przykładowo, według § 140 Kodeksu cywilnego niemieckiego, jeśli nieważna czynność prawna odpowiada wymaganiom innej czynności prawnej, to ważna jest ta ostatnia, gdy można przyjąć, iż ta odpowiadałoby to hipotetycznej woli stron³⁰³.

Do końca lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku dominował pogląd, w myśl którego konwersja to szczególna konstrukcja prawna, za pomocą której dokonując przemiany nieważnej czynności prawnej w inną ważną czynność prawną, umożliwia się realizację życiowego celu jaki strony zamierzały osiągnąć. Zdaniem K. Gondora, na konwersję składają się trzy elementy:

- nieważna czynność prawna, która powinna odpowiadać wymaganiom stawianym czynności zastępczej. Trzeba podkreślić, iż instytucja konwersji opiera się na założeniu, że nieważna czynność nie wywołuje tylko takich skutków, jakie były przez strony czy też testatora zamierzone, ale może powodować też i inne skutki. Dlatego też mowa jest tylko o testamencie nieważnym z przyczyn braków formalnych, nie chodzi tu zaś o projekt testamentu, czy też pozorne oświadczenie woli.
- czynność prawna zastępcza, w którą przekształca się czynność nieważna³⁰⁴. Taką czynnością może być tylko i wyłącznie testament, jednakże sporządzony w innej formie³⁰⁵.
- wola hipotetyczna, którą wyraziłyby strony, gdyby wiedziały, że czynność przez nie przedsięwzięta jest nieważna³⁰⁶. Przez pojęcie hipotetycznej woli, należy rozumieć

³⁰² J. Turłukowski, Sporządzenie testamentu w praktyce, Warszawa 2009, s. 180-186 s. 200

³⁰³ Z. Radwański, Wykładnia oświadczeń woli składanych indywidualnym adresatom, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992, s. 122

³⁰⁴ K. Gandor, Konwersja nieważnych czynności prawnych, S.C. 1963, t. IV, s. 30

³⁰⁵ J. Preussner-Zamorska, Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym, Warszawa 1983, s. 220

wolę spadkodawcy, który pozostawił testament, z tym że wolę domniemywaną. Z reguły, forma w której rozrządzenia zostaną dokonane ma drugorzędne znaczenie.³⁰⁷

Z brzmienia art. 953 KC, wynika iż w przypadku niemożności zachowania formy testamentu podróznego, spadkodawca może sporządzić testament ustny. Jednakże, aby skorzystać z formy testamentu ustnego, konieczne jest wystąpienie określonych przesłanek:

- 1) spadkodawca musi znajdować się w podróży na polskim statku morskim lub powietrznym;
- 2) zachowanie formy testamentu przewidzianej w art. 953 KC, nie jest możliwe.

Przykładem może być sytuacja, kiedy dowódca statku oraz jego zastępca nie są w stanie przyjąć oświadczenia spadkodawcy. Wystąpienie obawy rychłej śmierci jak i niemożliwość lub też utrudnienie w skorzystaniu ze zwykłej formy testamentu nie jest konieczne.

Niedopełnienie formalności, o których mowa w art. 953 KC, skutkuje tym, że testament staje się nieważny w całości. Nieważność testamentu powoduje, iż możliwe staje się dokonanie jego konwersji a więc uznanie go za ważny testament ustny, o ile zostaną spełnione wymagania zawarte w art. 952 § 1 KC³⁰⁸.

Zdaniem J. Turłukowskiego „należy wprowadzić do Kodeksu cywilnego osobny przepis umożliwiający sądowi uznanie złożonego przez testatora oświadczenia woli za ważny testament, jeżeli wskutek szczególnych okoliczności zachowanie formy testamentu zwykłego czy szczególnego było niemożliwe. Otworzy to nieporównywalnie większe możliwości dla utrzymania rozrządzeń spadkodawcy mortis causa na mocy orzeczeń sądowych, niż dotychczasowe stosowanie instytucji konwersji”³⁰⁹.

Zakończenie

W polskim prawie występuje zarówno forma testamentu alograficznego jak również forma testamentu ustnego, dlatego też pojawia się pytanie, czy zasadne jest istnienie formy testamentu podróznego? W większości sytuacji życiowych związanych z przebywaniem osób

³⁰⁶ K. Gandor, Konwersja nieważnych czynności prawnych, S.C. 1963, t. IV, s. 58

³⁰⁷ E. Skowrońska-Bocian, Testament w prawie polskim, Warszawa 2004, s. 101

³⁰⁸ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 123

³⁰⁹ J. Turłukowski, Sporządzenie testamentu w praktyce, Warszawa 2009, s. 217

na statku morskim lub powietrznym, możliwe jest skorzystanie z obydwu tych form testamentu. Należy zatem zgodzić się z propozycją zgłoszoną w Zielonej Księdze, dotyczącą zrezygnowania z praktycznych względów z testamentu podróznego.

Instytucja testamentów szczególnych, jest ważna w polskim obrocie prawnym, ponieważ reguluje sprawy spadkowe spadkodawcy w szczególnym czasie jego życia, gdy istnieje obawa jego rychłej śmierci. Pozwala to na ważne dokonanie takiej czynności prawnej na wypadek śmierci.

Bibliografia:

1. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005
2. J. Turlukowski, Sporządzenie testamentu w praktyce, Warszawa 2009
3. Z. Radwański, Wykłady oświadczeń woli składanych indywidualnym adresatom, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992
4. K. Gandor, Konwersja nieważnych czynności prawnych, S.C. 1963, t. IV
5. J. Preussner-Zamorska, Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym, Warszawa 1983
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny. Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93
7. M. Sychowicz, w: H. Ciepla, B. Czech, S. Dąbrowski, T. Domińczyk, Praktyczny komentarz z orzecnictwem. Kodeks cywilny, t. II, wyd. 5, Warszawa 2003
8. H. Witczak, A. Kawałko, Prawo spadkowe, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011
9. Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr. 100, poz. 696 ze zm.
10. Ustawa z 18 września 2001 r. - Kodeks morski, Dz. U. Nr 138, poz. 1545 ze zm.
11. F. Błachuta, w: Komentarz.

Rozdział XII

Testament jako czynność prawna i jako dokument

Anna Złotucha

Wstęp

W prawie polskim jedyną czynnością, która pozwala osobie fizycznej dokonać rozrządzenia całością lub częścią majątku na wypadek śmierci jest testament. Spadkodawca wyraża w ten sposób swoją wolę powołania określonych osób do dziedziczenia na wypadek swojej śmierci. Celem artykułu jest omówienie pojęcia testamentu, jako formy jednostronnego oświadczenia woli. Szczegółowej analizie poddany został testament nieważny oraz bezskuteczny. Omówiono także różne rodzaje testamentów oraz rozrządzenia testamentowe.

1. Pojęcie testamentu

Testament, na tle czynności prawnych, jest szczególną czynnością prawną. Nazwa „testament” jest wieloznaczna, rozumie się przez nią zarówno czynność prawną charakteryzującą się pewnymi cechami jak i dokument, który obejmuje odpowiednie oświadczenie woli spadkodawcy.

Koncentrując się na pierwszym znaczeniu należy przyjąć, iż testament to jednostronna czynność prawna *mortis causa*. Jest to czynność nieskierowana do określonego adresata, o charakterze osobistym, dokonana w formie szczególnej, odwoławalna, która zawiera rozrządzenia spadkodawcy dokonane na wypadek śmierci. Pojęcie testamentu jako czynności prawnej, która pozwala uregulować sytuację majątku należącego do osoby fizycznej po jej śmierci wywodzi się już z prawa rzymskiego i jest powszechnie znane³¹⁰.

Testament jako oświadczenie ostatniej woli (*ultima voluntas*) jest odwoływalny aż do śmierci, co wyraża rzymska zasada: *Ambulatoria enim est voluntas defunctusque ad vitae*

³¹⁰ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 70

supremum exitum – Wola spadkodawcy może być zmieniona aż do jego śmierci³¹¹. Aż do chwili śmierci testator może w każdym czasie odwołać testament w całości bądź poszczególne, zawarte w nim rozrządzenia.

Z chwilą śmierci spadkodawcy powstają skutki prawne testamentu. Dotyczą obszaru prawnego osób fizycznych oraz osób prawnych istniejących w momencie śmierci osoby dokonującej czynności. Z uwagi na te skutki, czynności na wypadek śmierci, jak już wspomniano wyżej, mogą być dokonane tylko przez osoby fizyczne. Oprócz testamentu znane są także szczególne czynności prawne na wypadek śmierci jak na przykład, zgodnie z art. 56 Prawo Bankowe³¹², dyspozycja wkładem na wypadek śmierci. Jest to dyspozycja wypłaty z rachunku bankowego wskazanym osobom określonej kwoty pieniężnej. Inną szczególną czynnością jest wskazanie osoby uprawnionej do podjęcia środków po śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego (art. 132 ust. 1 ustawy z 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych)³¹³. W odróżnieniu od testamentu, skierowane są one do oznaczonego adresata i nie mogą one dotyczyć całego majątku.

Drugie znaczenie pojęcia testamentu odnosi się do dokumentu, który zawiera odpowiednie oświadczenie ostatniej woli testatora. Bardzo istotną cechą testamentu jest, by dokument ten obejmował oświadczenie woli wyłącznie testatora. Dokument ten może być sporządzony przez samego testatora, jako testament własnoręczny. Ustawa przewiduje także przypadki, w których dokument obejmujący rozrządzenie majątkiem spadkodawcy jest sporządzony przez osobę trzecią, o czym może świadczyć chociażby testament notarialny. Jedynie oryginał testamentu stanowi testament w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Nawet odpis testamentu zwykłego, sporządzonego własnoręcznie przez spadkodawcę, nie jest testamentem. Jednakże zgodnie z art. 950 KC, testament może być sporządzony w formie aktu notarialnego, co oznacza, iż w myśl ustawy z 14.02.1991 r. Prawo o notariacie³¹⁴ (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.), wypis testamentu sporządzonego w formie aktu notarialnego jest równoznaczny z oryginałem.

Testament własnoręczny, który zaginął może być również podstawą dziedziczenia. W postanowieniu z dnia 20.07.2005 r., II CH 2/05, Sąd Najwyższy stwierdził, że treść zaginionego testamentu własnoręcznego może zostać ustalona w postępowaniu sądowym za

³¹¹ A. Dębiński, *Rzymskie Prawo Prywatne*, Warszawa 2008, s. 338

³¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 140 poz. 939

³¹³ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2010 r. nr 34 poz. 189, Brzmienie od 1 stycznia 2013 r.

³¹⁴ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.

pomocą wszelkich dozwolonych prawem środków dowodowych. W takim przypadku konieczne jest jednak zachowanie szczególnej przezorności oraz wnikliwości.

Wyłączność ta wynika wyraźnie z art. 941 KC – rozrządzić majątkiem na wypadek śmierci można jedynie przez testament.

W prawie spadkowym brak jest możliwości zawarcia umowy dziedziczenia (art. 1047). Nie istnieje także regulacja odnosząca się do darowizny na wypadek śmierci, którą trzeba uznać za niedopuszczalną.

Poza testamentem występują jedynie ograniczone możliwości dysponowania częścią majątku *mortis causa*³¹⁵.

Jak wynika z art. 942 KC, testament może zawierać rozrządzenia tylko jednego spadkodawcy. Brzmienie powyższego przepisu jednoznacznie wyklucza z polskiego porządku prawnego testamenty wspólne. O testamencie wspólnym mówimy wówczas, gdy treść dokonanej czynności prawnej zawiera rozrządzenia więcej aniżeli jednego spadkodawcy. Zakazem sporządzenia takich testamentów objęte są zarówno testamenty, które zawierają rozrządzenia powiązane ze sobą, jak i takie, które całkowicie są niezależne.

Testament wspólny oznacza więc zarówno oświadczenie złożone wspólnie przez więcej niż jednego spadkodawcę, jak i zakaz łączenia tych oświadczeń w jednym dokumencie. Jednakże E. Skowrońska-Bocian stwierdza, że: „nie narusza natomiast zakazu zawartego w art. 942 sporządzenie testamentu holograficznego, w taki sposób, że na jednej kartce papieru zostaną umieszczone rozrządzenia dwóch osób, jeśli najpierw zostanie własnoręcznie spisana wola jednej osoby, podpisana i opatrzona datą, a następnie druga osoba własnoręcznie spíše swoje rozrządzenia, podpisze je i opatrzy datą”³¹⁶.

Kolejną ważną cechą testamentu jest to, że jest on czynnością prawną odwoalną. Zgodnie z art. 943 KC, spadkodawca może w każdej chwili odwołać zarówno cały testament, jak i jego poszczególne postanowienia. Odwołanie testamentu może nastąpić w sposób wyraźny lub dorozumiany, a skutki jego odwołania następują z momentem otwarcia spadku.

Zrzeczenie się przez spadkodawcę prawa odwołania testamentu jest nieważne. Jeśli spadkodawca określa swój testament jako ostateczny i nieodwołalny, nie stanowi to przeszkody w późniejszym jego odwołaniu. Nie jest potrzebne, by spadkodawca musiał ujawniać powody, dla których odwołuje testament, jak również nie ma konieczności aby spadkodawca ujawniał powody dla których testament sporządza. Odwołalność testamentu

³¹⁵ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 71

³¹⁶ Tamże, s. 74

zaliczana jest do istoty tej czynności prawnej. Związana jest z jej jednostronnym a także osobistym charakterem, jak również skutecznością na wypadek śmierci. Jest również konsekwencją swobody testowania. Swoboda testowania, oprócz tego, że obejmuje możliwość sporządzenia czy niesporządzenia testamentu, obejmuje także możliwość częściowej lub całkowitej zmiany dokonanych rozrządzeń³¹⁷.

Istotną kwestię dotyczącą testamentu, ukazuje kolejny art. 944, w myśl którego sporządzić i odwołać testament może tylko osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Przedstawiciel nie ma możliwości sporządzenia i odwołania testamentu. Pojęcie – zdolność testowania, oznacza możliwość sporządzenia przez osobę fizyczną ważnego testamentu, jak również możliwość odwołania testamentu już sporządzonego. Zdolność testowania jest uzależniona przez ustawę od przysługiwania pełnej zdolności do czynności prawnych. Zgodnie z art. 10 oraz art. 11, pełną zdolność do czynności prawnych mają osoby, które uzyskały pełnoletność, czyli ukończyły 18 lat, a także osoby małoletnie, które zawarły związek małżeński. Z tą właśnie chwilą osoby fizyczne nabywają zdolność sporządzania testamentu. Osoby, które nie ukończyły 18 roku życia (za wyjątkiem tych, które wcześniej zawarły związek małżeński), jak również ubezwłasnowolnione częściowo lub całkowicie, a także osoby dla których na podstawie art. 549 KPC ustanowiono doradcę tymczasowego, nie mają zdolności testowania. Testament zatem sporządzony przez osoby w wieku pomiędzy 13 a 18 rokiem życia lub osoby ubezwłasnowolnione częściowo, jest testamentem nieważnym. Wyżej wymienione osoby nie mogą także rozrządzić swoim zarobkiem ani przedmiotami majątkowymi oddanymi im do użytku. Jednakże istnienie zdolności testowania nie jest uzależnione od stanu zdrowia psychicznego spadkodawcy. Jeśli choroba psychiczna nie spowodowała ubezwłasnowolnienia, to trzeba przyjąć, iż osoba fizyczna posiada zdolność testowania. Jeżeli natomiast choroba taka spowoduje, iż spadkodawca w momencie sporządzania testamentu będzie w stanie wyłączającym świadome lub swobodne powzięcie decyzji czy też wyrażenie woli, wówczas doprowadzi to do nieważności testamentu, zgodnie z art. 945 § 1 pkt 1.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż konieczne jest istnienie zdolności testowania w chwili sporządzania testamentu czy też jego odwołania. Testament, który został sporządzony przez osobę niemającą pełnej zdolności do czynności prawnych, a tym samym nie mającej również zdolności testowania, jest testamentem bezwzględnie nieważnym. Na ważność sporządzonego testamentu nie mają wpływu późniejsze zdarzenia,

³¹⁷ Tamże, s. 75-76

które pociągają za sobą zmiany w zdolności do czynności prawnych, takie jak chociażby ubezwłasnowolnienie częściowe lub całkowite. Zgodnie z art. LII § 1 przep. wpraw. KC, zdolność testowania oceniana jest według prawa obowiązującego w momencie sporządzania testamentu³¹⁸.

Brak możliwości sporządzenia testamentu przez przedstawiciela, świadczy o jego ściśle osobistym charakterze. Spadkodawca nie może się nikim posługiwać, wola musi pochodzić tylko i wyłącznie od niego samego. Zarówno sporządzenie i odwołanie testamentu jak również sprecyzowanie jego treści wymaga osobistego działania testatora. Spadkodawca nie ma prawa by móc upoważnić inne osoby np. do określenia przedmiotu zapisu czy osoby spadkodawcy. Jednakże może on korzystać z porad innych osób, jak na przykład notariusza, którego wręcz obowiązkiem jest by zamierzone rozrządzenia nie były sprzeczne z prawem (por. art. 80 § 2 i art. 81 pr. O not.). Bardzo ważne jest, aby pomoc czy rada osoby trzeciej podczas sporządzania testamentu, nie naruszała swobody testowania spadkodawcy. W postanowieniu z dnia 22.01.1974 r.³¹⁹, SN stwierdził, iż wpływ, sugestie osób trzecich powodujące sporządzenie testamentu przez testatora o określonej treści, prowadzą do nieważności dokonanych rozrządzeń.

W przypadku sporządzonego już testamentu, spadkodawca może upoważnić osoby trzecie do wykonania określonych czynności jak np. upoważnić do przechowania. Zgodnie z art. 646 § 1 KPC, osoba u której znajduje się testament, jest zobowiązana złożyć go w sądzie spadku, gdy dowie się o śmierci spadkodawcy, chyba że złożyła go u notariusza. Testament sporządzony przez inną osobę niż spadkodawca, jest nieważny w części, bądź w całości³²⁰.

Zgodnie z postanowieniem z SN z dnia 04.09.2008 r., IV CSK 190/08, pod pojęciem testamentu rozumie się także dokument, który zawiera ostatnią wolę testatora. Dokument taki może być sporządzony przez samego testatora, jak to ma miejsce w przypadku testamentu własnoręcznego, lub przez osobę trzecią, czego przykładem jest testament notarialny. W rozumieniu Kodeksu cywilnego, tylko oryginał testamentu jest testamentem. Inaczej natomiast jest w przypadku ustawy – Prawo o notariacie³²¹,

³¹⁸ Tamże, s. 76-77

³¹⁹ Postanowienie SN z dnia 22.01.1974 r., III CRN 326/73; OSNCP 1974, nr 11 poz. 199

³²⁰ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 78

³²¹ Ustawa z dnia 14.02.1991 r., Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz.1158 ze zm.)

w której to wypis testamentu sporządzonego w formie aktu notarialnego jest równoznaczny z oryginałem³²².

2. Testament nieważny a bezskuteczny

Zgodnie z art. 945 § 1 KC, testament jest nieważny, jeśli został sporządzony:

- 1) w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli,
- 2) pod wpływem błędu uzasadniającego przypuszczenie, że gdyby spadkodawca nie działał pod wpływem błędu, nie sporządziłby testamentu tej treści,
- 3) pod wpływem groźby.

Testament jest wówczas ważny, gdy spadkodawca sporządza go w sposób świadomy i swobodny. Aby powzięcie decyzji i wyrażenie woli przez spadkodawcę było świadome, spadkodawca w chwili dokonywania tych czynności nie może znajdować się pod wpływem jakichkolwiek zaburzeń świadomości. O swobodzie działania możemy mówić, gdy w powyższej chwili nikt nie wywierał na oświadczenie spadkodawcy znacznego wpływu, a jego działanie było w pełni dobrowolne. Jeśli testament sporządzono w stanie wyłączającym świadome lub swobodne powzięcie decyzji a także wyrażenie woli, wówczas jest on nieważny. Zgodnie z art. 82 KC, przyczyny które wykluczają świadomość i i swobodę to przede wszystkim: choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy lub inne jak np. przemijające zaburzenie czynności psychicznych. Stan, który wyklucza świadome lub swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli może być spowodowany zarówno przyczynami patologicznymi (np. agonia czy ciężka choroba), jak również przyczynami fizjologicznymi (np. sen). W wyroku z dnia 07.08.2970 r.³²³, Sąd Najwyższy stwierdził, iż nawet miażdżyca mózgu połączona z napadami szału, może powodować wyłączenie świadomości w podejmowaniu decyzji.

Stan wyłączający świadome lub swobodne powzięcie decyzji oraz wyrażenie woli, musi występować w chwili składania oświadczenia woli przez określoną osobę. Udowodnienie choroby psychicznej czy niedorozwoju umysłowego spadkodawcy nie stanowi wystarczającej przesłanki do uznania nieważności jego testamentu. Niezbędne jest wykazanie, że zachodzi związek przyczynowy między chorobą psychiczną (czy też niedorozwojem umysłowym), a stanem wyłączającym świadome lub swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie

³²² H. Witczak, A. Kawałko, Prawo spadkowe, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011 r., s. 45

³²³ Wyrok SN z dnia 07.08.1970 r., III CZP 49/70, OSN 1971 r., poz. 42

woli³²⁴.

Jako druga przyczynę nieważności sporządzenia testamentu, ustawa wymienia błąd. Błąd jest jedną z wad oświadczenia woli uregulowana w art. 84 KC. Dotyczy on treści czynności prawnej i jego istoty. Art. 945 § 1 pkt 2 KC nie reguluje istotnych wymagań błędu. Może to dotyczyć treści testamentu, a także okoliczności jego sporządzenia. Pozostaje to bez znaczenia czy dany błąd miał miejsce w wyniku działań osób trzecich, które nieumyślnie lub podstępnie wywołały u spadkodawcy błędne wyobrażenie o rzeczywistym stanie jego spraw majątkowych. W przypadku błędu działań spadkodawcy, KC wymaga uzasadnionego przypuszczenia, że w wyniku braku działania spadkodawcy pod wpływem błędu, nie sporządziłby danego testamentu o określonej treści. Sąd ma obowiązek ocenić, czy spadkodawca znał stan spraw, bo gdyby znał to sporządziłby testament o innej określonej treści, albo nie sporządziłby w ogóle testamentu. Stwierdzenie, że testament został sporządzony pod wpływem błędu jest trudne, ponieważ wymaga zbadania wszelkich okoliczności sporządzenia testamentu a także cech umysłu i charakteru spadkodawcy testamentu. Jedynym kryterium błędu jest to, czy testator znał rzeczywisty stan spraw i czy w wyniku tego, sporządziłby testament o określonej treści. Przepisy KC nie stwierdzają możliwości określenia treści rozrządzeń spadkodawcy, gdyby nie działał pod wpływem błędu, prawdziwa treść woli spadkodawcy nie zostanie nigdy stwierdzona.

Kolejną wadą oświadczenia woli przewidziana w ogólnych przepisach KC jest groźba. Groźba ma miejsce wtedy, gdy jedna osoba chce zmusić drugą do złożenia oświadczenia woli o określonej treści poprzez zapowiedź użycia środków, które mogą spowodować negatywne skutki w razie nie złożenia takiego oświadczenia. Istota tego oświadczenia woli polega na wywołaniu stanu obawy u drugiej osoby, który stanowi przyczynę złożenia oświadczenia woli. Zgodnie z KC, prawo spadkowe nie wymaga, aby testator w trakcie sporządzania swojej ostatniej woli mógł się niebezpieczeństwa jemu grożącemu, lub osobom bliskim. Dlatego też wystarczy, że testament zostaje sporządzony pod wpływem groźby, by uznać go za nieważny. Groźba nie musi być jedyną przyczyną sporządzenia testamentu, gdyż wystarczy jedynie, by wpływała na decyzje spadkodawcy sporządzenia testamentu o określonej treści. Przykładowo, groźba sprowadzenia klęski żywiołowej może powodować nieważność testamentu, jeśli

³²⁴ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 80

spadkodawca wierzył w taką możliwość i spowodowana obawą, dokonał rozrządzeń³²⁵. Należy jednak pamiętać, jak stwierdza B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, że strach testatora, który występuje samoistnie przed nastąpieniem okoliczności niezależnych od człowieka, nie stanowi groźby w rozumieniu art. 945 § 1 pkt 3 KC, nawet jeśli miał on wpływ na dokonanie rozrządzenia³²⁶.

Nie ma znaczenia od kogo pochodzi groźba oraz czy stan zagrożenia dotyczy majątku czy osoby. Groźba prowadzi do ograniczenia swobody testowania, dlatego też nie ma potrzeby aby badać czy groźba była bezprawna, ponieważ bezprawne jest każde ograniczenie swobody³²⁷. W myśl art. 945 § 2 KC, na nieważność testamentu z powodu stanu wyłączającego świadome lub swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, błędu uzasadniającego przypuszczenie, że gdyby spadkodawca nie działał pod wpływem błędu, nie sporządziłby testamentu tej treści czy z powodu działania pod wpływem groźby, nie można się powoływać po upływie trzech lat od dnia, w którym osoba mająca w tym interes dowiedziała się o przyczynie nieważności, a w każdym razie po upływie dziesięciu lat od otwarcia spadku.

Osobami, które mają interes prawny w dowodzeniu nieważności testamentu są osoby, które w przypadku stwierdzenia nieważności, odniosłyby jakąś korzyść ze spadku.

Testament jest nieważny nie tylko z powodu wad oświadczenia woli, ale także gdy:

- testament został sporządzony przez osobę niemającą zdolności testowania (art. 944 § 1 KC);
- testament sporządzony został przez przedstawiciela (art. 944 § 2 KC);
- testament, który zawiera rozrządzenia więcej niż jednego spadkodawcy (art. 942 KC);
- testament uchybiający formie przewidzianej dla określonego rodzaju czynności na wypadek śmierci (art. 958 KC);
- testament, który został sporządzony w warunkach naruszających zasadę osobistego działania testatora (art. 944 § 2 KC);

³²⁵ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 82

³²⁶ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Wady oświadczenia woli w polskim prawie cywilnym, Warszawa 1973, s. 210

³²⁷ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 83

- testament powołujący spadkobiercę pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu, gdy z treści testamentu lub okoliczności wynika, że bez takiego zastrzeżenia spadkodawca nie zostałby powołany (art. 962 KC);
- testament zawierający podstawienie powiernicze, jeśli z treści testamentu lub okoliczności wynika, że bez takiego ograniczenia spadkobierca nie zostałby powołany (art. 964 KC);
- testament wyłączający lub ograniczający uprawnienie małżonka i innych jego osób bliskich, które mieszkaly z nim do dnia jego śmierci, do korzystania z mieszkania i urządzenia domowego w zakresie dotychczasowym przez trzy miesiące od otwarcia spadku (art. 923 KC);
- testament zawierający w swej treści postanowienia sprzeczne z ustawą, z zasadami współżycia społecznego lub mające na celu obejście ustawy (art. 58 KC).

Nieważność może dotyczyć zarówno całego testamentu jak i poszczególnych jego części. Jeśli jednak z treści testamentu lub z okoliczności wynika, że bez ważnego postanowienia spadkodawca nie mógłby sporządzić testamentu o danej treści, to nieważny jest wówczas cały testament.

Nieważność bezwzględna, która wynika z dziewięciu wyżej wymienionych przyczyn, sąd bierze pod uwagę z urzędu. Natomiast, w przypadku testamentowych wad oświadczenia woli, to w tym zakresie istnieje rozbieżność dotycząca tego, czy sąd powinien uwzględniać te okoliczności z urzędu, czy też może wyłącznie na wniosek osoby, która ma w tym interes³²⁸.

Testament ważny, ale nie wywołujący skutków prawnych, określany jest doktrynie jako testament bezskuteczny. O testamencie bezskutecznym możemy mówić wówczas, gdy:

- spadkobierca, który został powołany do dziedziczenia w testamencie nie dożył otwarcia spadku;
- spadkobierca powołany do dziedziczenia w testamencie jest traktowany tak, jakby nie dożył otwarcia spadku. Zgodnie z art. 928 § 2 KC, ma to miejsce gdy spadkobierca został uznany za niegodnego dziedziczenia, lub spadkobierca odrzucił spadek o czym mowa w art. 1020 KC;
- wskazanie spadkobiercy w testamencie nastąpiło w sposób niepozwalający na jego indywidualizację.

³²⁸ E. Gniewek, Komentarze kodeksowe, Kodeks cywilny – komentarz, 5 wydanie, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2013, s 1601

Spadkodawca musi osobiście wskazać spadkobiercę w testamencie. Wskazanie to, winno nastąpić w taki sposób, który pozwoli na jego indywidualizację. Aby indywidualizacja taka miała miejsce, testator powinien podać imię oraz nazwisko osoby powołanej do dziedziczenia albo określić stosunek prawno-rodzinny jaki łączy go ze spadkobiercą. Postanowienia testamentowe, w których testator upoważnia daną osobę do wskazania spadkobiercy czy też spadkobierców, są niedopuszczalne.

- treść testamentu ustnego nie została stwierdzona w sposób przewidziany prawem.

By testament ustny wywołał skutki prawne, jego treść musi być stwierdzona w sposób przewidziany przepisami KC. Ustawa ta przewiduje dwa możliwe sposoby – spisanie treści oświadczenia spadkodawcy oraz – sądowe stwierdzenie treści testamentu ustnego na podstawie zgodnych zeznań świadków, co zostało już omówione w rozdziale II pkt 2.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w orzecznictwie uznaje się także za bezskuteczne testamenty sporządzone przez spadkodawcę o różnej treści ale w jednej dacie, a których postanowienia wzajemnie się wykluczają. Zgodnie z postanowieniem SN z dnia 30.06.1972 r., I CR 403/72, OSNCP 1973, Nr 3, poz. 49, testamenty te nie mogą stanowić tytułu powołania do dziedziczenia³²⁹.

Rodzaje testamentów. Ogólna charakterystyka.

Testament to akt prawny formalny, który jest ważny wówczas, gdy zostanie sporządzony w jednej z form przewidzianych w ustawie. Istnieje kilka powodów, dla których ważność testamentu uzależniona jest od sporządzenia go w określonej przez ustawę formie.

Po pierwsze chodzi o to by nakłonić spadkodawcę do dojrzałego rozważenia doniosłości decyzji, którą chce podjąć oraz treści testamentu jaki zamierza sporządzić. Po drugie, wymaganie zachowania określonej formy zostało wprowadzone po to, by ułatwić zbadanie podjętych przez spadkodawcę czynów. Chodzi głównie o to, czy spadkodawca miał wolę testowania, to znaczy świadomość podjętego przez niego zachowania stanowiącego akt sporządzenia testamentu, jak również czy miał wolę sporządzenia testamentu o określonej treści poprzez podjęcie tego też zachowania. Stwierdzenie tego nie jest proste i natrafia na poważne trudności. Przepisy dotyczące formy testamentu ułatwiają ustalenie, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z testamentem, czy też może tylko z jego

³²⁹ H. Witczak, A. Kawałko, Prawo spadkowe, wydanie 4, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 44-45

projektem lub tylko z rozważaniami jakby miał wyglądać w przyszłości testament i wzięcie pod rozwagę jednej z kilku dostępnych ewentualności. Przepisy dotyczące formy testamentu nie ułatwiają podsunęcia spadkodawcy gotowej treści testamentu przygotowanej przez inne osoby i otrzymania od spadkodawcy, niejednokrotnie człowieka starszego, ciężko chorego, za pomocą presji, zgody na podsuniętą mu treść testamentu. Zgoda ta często wyrażona zostaje „na odczepne” przez znużonego już spadkodawcę.

Wreszcie po trzecie, konieczność zachowania określonej formy przy sporządzaniu testamentu służy w celu ułatwienia dowodu sporządzenia treści oraz autentyczności testamentu, a także w celu uniemożliwienia podsunień testamentów sfalszowanych, jak również zapobieganiu ujemnym skutkom związanym z ukryciem, zaginięciem albo zniszczeniem testamentów prawdziwych.

Wyżej wymienione cele, związane z formą testamentu sprawiają, iż przepisy te, zwane przepisami *iuris cogentis*, muszą być przestrzegane.

Problem ważności testamentu oraz powstanie objętych nim skutków prawnych, dopiero po śmierci spadkodawcy staje się być aktualny. Uzyskanie od niego wyjaśnień, inaczej niż przy czynnościach prawnych między żyjącymi, staje się wówczas już niemożliwe.

Z art. 958 KC jasno wynika doniosłość przepisów dotyczących formy testamentu oraz konieczność ich ścisłego przestrzegania. W artykule tym przewidziano, że testament sporządzony z naruszeniem przepisów o formie testamentu jest nieważny, chyba że przepisy te stanowią inaczej. Jeśli natomiast nie istnieje taki wyjątek, to obowiązuje zasada, iż w razie niezachowania któregośkolwiek z przepisów związanych z formą testamentu, testament jest nieważny. Z drugiej strony należy pamiętać, że niezachowanie określonej formy testamentu, w jakiej spadkodawca chciał testować nie skutkuje nieważnością testamentu, jeśli zachowana została inna forma testamentu, która w określonym przypadku możliwa była do zastosowania, chyba że spadkodawca chciał sporządzić testament tylko i wyłącznie w wybranej przez siebie formie.

Z punktu widzenia form testamentowych, Kodeks cywilny dzieli testamenty na testamenty zwykłe oraz testamenty szczególne. Istotną różnicą między tymi dwoma rodzajami testamentów jest to, że testamenty zwykłe mogą być sporządzone zawsze, natomiast testamenty szczególne tylko w razie wystąpienia szczególnych okoliczności, przy czym czas mocy prawnej testamentu szczególnego jest ograniczony, zgodnie z art. 955 KC³³⁰.

³³⁰ J. Gwiazdomorski, *Formy testamentu*, Nowe Prawo, Warszawa, styczeń 1966 r., s. 713-716

Kryterium wyróżnienia testamentów zwykłych oraz testamentów szczególnych stanowią okoliczności uzasadniające skorzystanie przez spadkodawcę z określonej formy testamentu. Testamenty zwykłe mogą być sporządzone bez względu na okoliczności, w których znajduje się spadkodawca i które występują podczas złożenia oświadczenia woli na wypadek śmierci. Natomiast sporządzenie testamentu w formie szczególnej może nastąpić tylko i wyłącznie przy istnieniu wskazanych w ustawie okoliczności, a mianowicie, jeśli istnieje obawa rychłej śmierci spadkodawcy lub jeżeli zachowanie zwykłej formy testamentu jest niemożliwe lub też bardzo utrudnione. Tak jak ma to miejsce przy testamentach zwykłych, nie wystarczy sama wola spadkodawcy nakierowana na złożenie oświadczenia ostatniej woli.

Testamenty zwykłe mogą być sporządzone przez każdą osobę, która ma zdolność testowania w dowolnie wybranej chwili. Określają one porządek dziedziczenia bez względu na to, ile czasu upłynęło pomiędzy sporządzeniem testamentu, a otwarciem spadku.

Z punktu widzenia formy wyróżnić można następujące rodzaje testamentów:

TESTAMENTY ZWYKŁE:

- testament własnoręczny (holograficzny)
- testament notarialny
- testament allograficzny (administracyjny)

TESTAMENTY SZCZEGÓLNE:

- ⇒ testament ustny
- ⇒ testament na polskim statku morskim lub powietrznym (tzw. testament podróżny)
- ⇒ testament wojskowy

Testament własnoręczny inaczej zwany holograficzny, to najprostsza forma testamentu. Ustawa wymaga, by spisanie treści testamentu było własnoręcznie, a podpisanie sporządzonego pisma było opatrzone datą. Testament musi zostać w całości napisany własnoręcznie przez testatora. Wymóg ten został wprowadzony w celu umożliwienia testatorowi swobodnego rozrządzenia swoim majątkiem na wypadek śmierci jak również zapewnienie autentyczności testamentu. Sfałszowanie całego pisma jest znacznie bardziej utrudnione, aniżeli sfałszowanie jedynie podpisu. Podczas sporządzania testamentu nie wolno posługiwać się jakimkolwiek urządzeniem do pisania, ponieważ pismo powinno wykazywać indywidualne cechy testatora. Posłużenie się jakimkolwiek urządzeniem, lub też spisanie woli testatora przez inną osobę uniemożliwia osiągnięcie tego

celu. Jednakże, warto podkreślić, iż istnieje możliwość napisania testamentu protezą, a nawet nogą, jeśli spadkodawca jest inwalidą. Pismo takie zachowuje indywidualne cechy piszącego. Nie ma znaczenia na jakim podłożu utrwalane jest pismo i jakimi narzędziami posługuje się spadkodawca, gdyż testament może być napisany zarówno ołówkiem jak i piórem na papierze czy też nawet kredą na murze. Spadkodawca musi jednak wiedzieć co pisze i dlatego skopiowanie przez testatora, który nie potrafi czytać ani pisać, pisma sporządzonego przez inną osobę, skutkuje nieważnością testamentu.

Rozrządzenia spisane przez spadkodawcę muszą zostać podpisane. Podpis złożony pod testamentem holograficznym pełni istotną rolę. Przede wszystkim ma na celu ułatwić stwierdzenia, iż sporządzone pismo stanowi ukończony testament, a także ma dowodzić, że osoba która sporządziła testament miała świadomość i wolę testowania. Podpis pod testamentem własnoręcznym powinien zawierać imię i nazwisko lub przynajmniej nazwisko testatora.

Zamieszczenie w testamencie daty, ma na celu ustalenie czy testator w chwili sporządzenia testamentu posiadał zdolność testowania, jak również ustalenie kolejności sporządzanych testamentów. Data powinna zawierać dzień, miesiąc oraz rok sporządzenia testamentu. Brak daty a także data nieprawdziwa w zasadzie powoduje nieważność testamentu. Art. 949 § 2 KC, zawiera wyjątek od tej zasady, zgodnie z którym, brak daty nie pociąga za sobą nieważności testamentu, jeżeli nie ma wątpliwości co do zdolności spadkodawcy lub też sporządzenia testamentu, co do treści testamentu lub co do wzajemnego stosunku kilku testamentów³³¹.

Kolejnym testamentem zwykłym uregulowanym w Kodeksie cywilnym jest testament allograficzny (zwany inaczej administracyjny), art. 951 KC. Dla ważności tej formy testamentu, konieczne jest:

- ustne oświadczenie woli przez spadkodawcę wobec odpowiedniej osoby urzędowej (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, sekretarz powiatu albo gminy, kierownik urzędu stanu cywilnego) i dwóch świadków;
- spisanie woli testatora w protokole z jednoczesnym podaniem daty jego sporządzenia;
- odczytanie spadkodawcy protokołu w obecności świadków;
- podpisanie odczytanego protokołu przez spadkodawcę, osobę urzędową i świadków testamentu (art. 951 § 1 i § 2 KC).

³³¹ E. Gniewek, Komentarze kodeksowe, Kodeks cywilny – komentarz, 5 wydanie, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2013, s. 1596-1599

Spadkodawca sporządzając testament allograficzny ma obowiązek oświadczyć swoją ostatnią wolę ustnie. Z art. 951 § 3 KC, wynika iż nie może zostać użyty inny system znaków jak np. język migowy. Powyższy artykuł wyklucza możliwość sporządzenia testamentu administracyjnego przez osoby głuche czy też nieme.

Podanie ostatniej woli ustnie, uzasadnione jest tym, by uzewnętrzniona wola stanowiła zgodność z rzeczywistymi zamierzeniami spadkodawcy, a także aby była ona powzięta swobodnie i świadomie.

W trakcie ustnego oświadczenia woli przez spadkodawcę konieczna jest obecność osoby urzędowej oraz świadków. Art. 951 § 1 KC, określa krąg osób uprawnionych do przyjęcia oświadczenia spadkodawcy. Zgodnie z wymienionym artykułem, spadkodawca winien wolę swoją oświadczyć wobec przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, sekretarza powiatu lub gminy lub też kierownika urzędu stanu cywilnego.

Oświadczenie spadkodawcy zostaje spisane w protokole. Protokół natomiast może być sporządzony przez osobę urzędową albo też inną osobę, ręcznie lub na maszynie. Ustawa w tej kwestii nie przewiduje szczególnych wymagań, toteż nie ma przeszkód, by protokół został sporządzony przez jednego ze świadków. W protokole należy podać datę sporządzenia, która powinna zawierać dzień, miesiąc oraz rok sporządzenia protokołu. Nieprawdziwa data sporządzenia protokołu lub też jej brak, pociąga za sobą nieważność testamentu. Protokół powinien być odczytany spadkodawcy w obecności świadków, a następnie podpisany przez spadkodawcę, osobę wobec której została oświadczona wola oraz przez świadków. Jeżeli spadkodawca nie jest w stanie się podpisać, należy zaznaczyć to w protokole wraz ze wskazaniem przyczyn braku podpisu³³².

Ostatnim z rodzajów testamentów zwykłych, jest testament notarialny. Kodeks cywilny nie zawiera wymagań formalnych, jakim ma odpowiadać testament sporządzony przez notariusza. Testament ten, zatem powinien odpowiadać wszystkim wymaganiom, jakie są stawiane aktowi notarialnemu. Testament sporządzony w formie aktu notarialnego gwarantuje spadkodawcy wysoki poziom bezpieczeństwa, który polega na zgodności treści testamentu z jego rzeczywistą wolą. Udział notariusza chroni przed dokonaniem rozrządzeń sprzecznych z prawem a także przed nieprecyzyjnym sformułowaniem rozrządzeń. Zgodnie z art. 81 Pr. Not., notariusz powinien odmówić dokonania czynności notarialnej, która byłaby sprzeczna z prawem. Ponadto, udział notariusza, osoby zaufania publicznego, posiadającego fachową wiedzę, może również być zabezpieczeniem dla testatora przed niepożądanym

³³² Tamże, s. 1611-1620

wpływow osób trzecich a także minimalizować niebezpieczeństwo ewentualnego obalenia testamentu w przyszłości. Testament notarialny powszechnie jest uważany za najbezpieczniejszą formę testamentu.

Na uwagę zasługuje fakt, iż oryginał testamentu sporządzonego przez notariusza, pozostaje w kancelarii notarialnej, co uniemożliwia jego sfalszowanie, ukrycie lub zniszczenie.

W myśl art. 109 i 110 Pr. Not. Notariusz wydaje wypisy aktu notarialnego, które mają moc prawną oryginału. Notariusz zobowiązany jest po śmierci testatora, złożyć testament w sądzie spadku. Z formy testamentu notarialnego, mogą korzystać osoby mające zdolność testowania.

Dla osób nieumiejących lub też niemogących pisać, ta forma testamentu zastępuje testament holograficzny. Testament notarialny, tak jak każdy akt notarialny, aby mógł być ważny, musi spełniać wymagane przesłanki (art. 92 § 1 Pr. Not.). Powinien zawierać takie elementy jak:

- 1) dzień miesiąc i rok sporządzenia, a w razie potrzeby lub na żądanie stron – godzinę i minutę rozpoczęcia i podpisania testamentu,
- 2) imię i siedzibę kancelarii notariusza, a jeśli testament sporządził zastępca notariusza, również imię i nazwisko zastępcy,
- 3) imię i nazwisko, imiona rodziców, miejsce zamieszkania testatora, a także innych osób obecnych przy jego sporządzeniu w tym biegłego i zaufanej osoby,
- 4) treść rozrządzeń testamentowych,
- 5) stwierdzenie, że akt notarialny został odczytany, przyjęty i podpisany,
- 6) podpisy testatora, notariusza, i osób obecnych przy sporządzaniu testamentu, jeżeli testator nie umie się podpisać to w akcie notarialnym należy wyraźnie zaznaczyć, że spadkodawca nie podpisał testamentu i podać przyczynę braku podpisu³³³.

Treść testamentu. Rodzaje rozrządzeń testamentu.

Z zasady swobody testowania wynika, że testator może sporządzić testament o dowolnej treści o ile nie narusza ona ustawy oraz zasad współżycia społecznego, ale także nie może zmierzać do obejścia ustawy. Zazwyczaj w testamencie testator powołuje do dziedziczenia jedną lub też kilka osób.

³³³ H. Witczak, A. Kawałko, Prawo spadkowe, wydanie 4, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 79-82

Spadkobierca powinien być przez testatora określony w sposób umożliwiający jego indywidualizację. Osoba spadkobiercy w testamencie musi być wskazana osobiście przez spadkodawcę. Może to polegać na wskazaniu imienia i nazwiska osoby powołanej do dziedziczenia, lub też poprzez określenie stosunku prawnorodzinnego łączącego go ze spadkodawcą. Istotnym sposobem ograniczenia swobody testowania jest zakaz powołania spadkobiercy pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu (art. 962 KC). Jeśli zaś z okoliczności lub treści terminu wynika, że bez takiego warunku lub terminu spadkobierca nie zostałby powołany, wówczas powołanie to jest nieważne. Od zakazu warunkowego powołania spadkobiercy występuje wyjątek, którym jest instytucja podstawienia. W myśl art. 963 KC, podstawienie (zwykle) polega na tym, że spadkodawca może powołać spadkobiercę testamentowego, a nawet kilku spadkobierców na wypadek śmierci, gdyby inna osoba powołana jako spadkobierca ustawowy albo testamentowy nie chciała lub nie mogła być spadkobiercą. Podstawienie to stanowi warunkowe powołanie spadkobiercy. Warunkiem jest to, że osoba powołana jako pierwsza nie będzie mogła lub też nie będzie chciała dziedziczyć³³⁴.

Powołany do dziedziczenia nie chce być spadkobiercą w dwóch przypadkach, kiedy odrzuci spadek o czym mowa w art. 1012 i nast. KC, lub gdy zrzeknie się dziedziczenia (art. 1048 KC). Nie może natomiast być spadkobiercą:

- osoba, która nie żyje lub nie istnieje na dzień otwarcia spadku;
- dziecko poczęte w chwili otwarcia spadku, które urodziło się nieżywe;
- fundacja ustanowiona w testamencie, ale niezarejestrowana w terminie dwóch lat od dnia ogłoszenia testamentu;
- osoba powołana do dziedziczenia, która została uznana za niegodną;
- zstępny spadkobiercy ustawowego, który zrzekł się dziedziczenia, jeśli umowa o zrzeczenie się dziedziczenia nie stanowi inaczej.

Gdyby spadkobierca podstawiony nie chciał lub nie mógł dziedziczyć, wówczas istnieje możliwość powołania przez testatora innej ściśle oznaczonej osoby (lub osób) do dziedziczenia, w miejsce spadkobiercy podstawionego.

Innym rodzajem podstawienia jest podstawienie powiernicze, zwane fideikomisarne. Polega ono na tym, że spadkodawca w testamencie zobowiązuje spadkobiercę do zachowania

³³⁴ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 149-150

nabytego spadku i przekazania go innej osobie wskazanej przez spadkodawcę. W tym przypadku mowa jest o dwóch rozrządzeniach, które realizowane są sukcesywnie a mianowicie, spadkodawca decyduje o majątku po swojej śmierci, i po śmierci powołanego spadkobiercy.

Dokonanie podstawienia powierniczego wyraźnie jest zakazane przez ustawę. Jednakże, ustawa nie nakazuje, by takie podstawienie uważać za nienapisane, a jedynie tylko zmienia skutki dokonanego rozrządzenia. Dlatego też, należy podkreślić, iż podstawienie powiernicze wywołuje skutki podstawienia zwykłego. Jeśli zaś z treści testamentu lub z okoliczności wynika, że bez podstawienia powierniczego spadkobierca nie byłby powołany, powołanie takie jest nieważne.

Według art. 965 KC, jeżeli spadkodawca powołał kilku spadkobierców testamentowych, a jeden z nich nie chce lub nie może być spadkobiercą, przeznaczony dla niego udział, w braku odmiennej woli spadkodawcy, przypada pozostałym spadkobiercom testamentowym w stosunku do przypadających im udziałów. Powyższy artykuł ma zastosowanie także do spadkobierców testamentowych, którzy zostali powołani tylko do jakiejś części spadku. Zasadę przyrostu stosuje się też w sytuacji, kiedy dwóch lub większa liczba spadkobierców nie chce lub nie może dziedziczyć spadku, ale co najmniej jeden z powołanych dziedziczy³³⁵.

Ratio legis obowiązującego unormowania ma odzwierciedlenie w założeniu, że spadkodawca miał zamiar wyłączyć dziedziczenie ustawowe co do części lub całości spadku. Toteż, instytucja przyrostu nie znajduje zastosowania, gdy:

- spadkodawca wyraźnie wyłączył w testamencie stosowanie przyrostu;
- wola wyłączenia przyrostu zostaje ustalona w drodze interpretacji testamentu;
- testator ustanowi spadkobiercę podstawowego.

Prawo polskie dopuszcza możliwość sporządzenia takiego testamentu, w którym spadkodawca jedynie wyłącza od dziedziczenia danego spadkobiercę ustawowego nie powołując w to miejsce nikogo innego – jest to tak zwany testament negatywny. Testament ten może być sporządzony w każdej formie przewidzianej przepisami KC. Jednakże, spadkobiercy wyłączeni w testamencie negatywnym, zachowują prawo do zachowku.

Treść testamentu może także ograniczać się do rozrządzeń określonymi przedmiotami

³³⁵ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 151

majątkowymi na rzecz oznaczonych osób, czego przykładem jest zapis. Zapis jest jednym z rozrządzeń testamentowych, którego skutkiem jest ustanowienie w chwili śmierci spadkodawcy stosunku pomiędzy spadkobiercą a zapisobiercą lub powstanie innych skutków rzeczowych. Z chwilą śmierci spadkodawcy przedmiot zapisu przechodzi na zapisobiercę. Rozróżniamy zapis zwykły, na mocy którego spadkodawca zobowiązuje spadkobiercę ustawowego lub testamentowego do spełnienia określonego świadczenia majątkowego na rzecz określonej osoby lub osób. Skutkiem prawnym zapisu zwykłego jest powstanie z chwilą otwarcia spadku stosunku zobowiązaniowego między obciążonym zapisem a uprawnionym z tytułu zapisu, na podstawie którego zapisobierca może żądać od obciążonego spełnienia świadczenia stanowiącego przedmiot zapisu. Spadkobierca otrzymuje zapis ponad swój udział spadkowy, to jest to zapis naddziałowy. Zapisobiercą może być osoba, która ma zdolność do dziedziczenia. Zapisobierca nie ma obowiązku realizacji roszczenia o zapis. W przypadku, gdy na rzecz danej osoby został ustanowiony zapis, którego nie chce lub nie może być zapisobiercą, osoba obciążona zapisem zostaje zwolniona od obowiązku jego wykonania, aczkolwiek powinna wykonać dalsze zapisy³³⁶.

Roszczenie o wykonanie zapisu jest prawem majątkowym i przedawnia się z upływem pięciu lat od dnia wymagalności zapisu. Wykonania zapisu można żądać niezwłocznie po ogłoszeniu testamentu spadkodawcy. Osoba obciążona zapisem ponosi odpowiedzialność za wady przedmiotu zapisu.

Zapis jest długiem spadkowym i obciąża wszystkich spadkobierców stosownie do wielkości ich udziałów. W przedmiocie zapisu może być:

- przeniesienie prawa własności rzeczy na uprawnionego z zapisu,
- przeniesienie prawa użytkowania wieczystego,
- ustanowienie lub przeniesienie ograniczonego prawa rzeczowego,
- przelew wierzytelności,
- ustanowienie określonej renty,
- zapłata określonej sumy pieniężnej.

Zapis może być uznany za bezskuteczny, jeżeli przedmiotem zapisu jest rzecz oznaczona co do tożsamości i nie należy do spadku w chwili jego otwarcia lub spadkodawca był w chwili śmierci zobowiązany do jej zbycia.

³³⁶ E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 153-156

W przypadku zapisu windykacyjnego, jego skutki powstają z chwilą otwarcia spadku z którą dana osoba nabywa prawo do przedmiotu zapisu. Tego typu zapis może być ustanowiony tylko w testamencie sporządzonym w formie aktu notarialnego. Przedmiotem zapisu windykacyjnego:

- rzecz oznaczona co do tożsamości,
- zbywalne prawo majątkowe,
- przedsiębiorstwo lub gospodarstwo rolne,
- ustanowienie na rzecz zapisobiercy użytkowania lub służebności.

Zapis windykacyjny jest bezskuteczny, jeżeli w chwili otwarcia spadku przedmiot zapisu windykacyjnego nie należy do spadkodawcy lub w przypadku, gdy był on zobowiązany do jego zbycia³³⁷.

Poza rozrządzeniami majątkowymi w testamencie mogą występować także postanowienia o charakterze niemajątkowym, czyli niektóre polecenia lub przykładowo powołanie wykonawcy testamentu.

Zgodnie z art. 982 KC, polecenie jest rozrządzeniem testamentowym, które nakłada na spadkobiercę lub zapisobiercę obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania, bez czynienia kogokolwiek wierzycielem. Polecenie dokonane zostaje w testamencie przez spadkodawcę, może mieć charakter majątkowy ale także i niemajątkowy. Osobą nim obowiązana jest tylko spadkobierca lub zapisobierca, na którego zostaje nałożony obowiązek określonego zachowania się. W stosunku, jaki powstał poprzez obarczenie spadkobiercy lub zapisobiercy poleceniem, brak jest wierzyciela w rozumieniu prawa zobowiązań. Powstały stosunek ma natomiast charakter tzw. zobowiązania naturalnego, a więc niepełnego.

Powołanie wykonawcy testamentu stanowi jedno z rozrządzeń testamentowych zgodnie z art. 986 KC. Powołać można każdą osobę mającą pełną zdolność do czynności prawnych. Jednakże wykonawca może być powołany tylko w testamencie. Uczynienie tego w drodze innej czynności prawnej nie jest dopuszczalne. Osoba, która została powołana na wykonawcę testamentu, ma prawo odmówić pełnienia tej funkcji. Oświadczenie dotyczące odmowy pełnienia funkcji wykonawcy testamentu powinno być złożone ustnie do protokołu lub w piśmie z podpisem urzędowo poświadczonym, przed sądem spadku³³⁸

³³⁷Tamże, s. 165-166

³³⁸Tamże, s. 171-172

Zakończenie

Testament jako jednostronna czynność prawna *mortis causa*, musi być sporządzona w formie przewidzianej przepisami ustawy. W niniejszej artykule przedstawiłam kwestię uregulowań prawnych dotyczących samego pojęcia testamentu. Człowiek żyje ze świadomością, że gromadzone przez niego za życia dobra majątkowe, przejdą kiedyś po jego śmierci w drodze spadku czy testamentu na jego bliskich, dlatego też instytucja dziedziczenia majątku, która związana jest z instytucją własności indywidualnej ma duże znaczenie w stosunkach rodzinnych.

Bibliografia:

1. A. Dębiński, Rzymskie Prawo Prywatne, Warszawa 2008
2. E. Gniewek, Komentarze kodeksowe, Kodeks cywilny – komentarz, 5 wydanie, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2013,
3. E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki, wyd. 6, Warszawa 2005
4. H. Witczak, A. Kawałko, Prawo spadkowe, wydanie 4, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2011
5. J. Gwiazdomorski, Formy testamentu, Nowe Prawo, Warszawa, styczeń 1966 r.
6. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Wady oświadczenia woli w polskim prawie cywilnym, Warszawa 1973
7. Wyrok SN z dnia 07.08.1970 r., III CZP 49/70, OSN 1971 r.
8. Postanowienie SN z dnia 22.01.1974 r., III CRN 326/73; OSNCP 1974, nr 11 poz. 199
9. Ustawa z dnia 14.02.1991 r., Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz.1158 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2010 r. nr 34 poz. 189, Brzmienie od 1 stycznia 2013 r.

Rozdział XIII

Instytucja przewlekłości i beczynności w postępowaniu sądowo - administracyjnym

mgr Paweł Śwital³³⁹

Wstęp

Prawo administracyjne jest rozległą, dynamiczną i ulegającą częstym zmianom gałęzią prawa, charakteryzuje się ono wieloszczeblowością budowy aktów prawnych. Niezależnie od tego wydawane są jeszcze bardzo często akty ogólne o charakterze wewnętrznym. Dodatkowo powołanie w naszym kraju samorządu terytorialnego z szerokimi kompetencjami w zakresie stanowienia prawa może powodować - obok partykularyzmu resortowego - także partykularyzm lokalny. Ten stan powoduje, że adresaci norm prawnych nie orientują się, w jakim zakresie i w jaki sposób stosować przepisy prawne, obywatele zaś, w stosunku do których we wskazanych przepisach prawnych ustanawia się zakazy czy nakazy lub też kształtuje się ich prawa i obowiązki w drodze aktów administracyjnych stanowionych na podstawie tych przepisów, nie mogą prawidłowo oceniać swej pozycji wobec organów państwa i samego państwa.

Z istoty stosunku administracyjnoprawnego wynika niebezpieczeństwo strukturalnego subiektywizmu w stosowaniu prawa, ponieważ - jak wiadomo - organ administrujący jest nie tylko stroną stosunku administracyjnoprawnego, lecz także w ramach tego stosunku jest uprawniony do władczego kreowania pozycji drugiego podmiotu tego stosunku. Doświadczenia pokazują, że od tego subiektywizmu nie są też wolne orzekające w drugiej instancji organy wyższego stopnia. Dodatkowo w ich orzecznictwie w znacznym stopniu ujawniają się elementy polityki administracyjnej wpływającej czy zgoła kształtującej działania organów administrujących. Już choćby z powyższych względów jawi się

³³⁹ Magister Paweł Śwital, Katedra Prawa Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie.

konieczność funkcjonowania sądowej kontroli działania administracji. Te właśnie argumenty na ogół też przywołuje się w dyskusjach nad potrzebą funkcjonowania sądownictwa administracyjnego.

Sądy administracyjne, będą musiały wypracować stanowisko pozwalające na rozgraniczanie beczynności od przewlekłości w postępowaniu. Kwalifikacja działania (a może raczej niedziałania) organu pod przewlekłość lub beczynność może rodzić istotne problemy, choć nie spowoduje dyferencjacji w zakresie uprawnień strony. Ustawodawca postanowił dokonać rozdzielenia tych dwóch kategorii. Podejmując próbę interpretacji beczynność sprowadza się de facto do niedziałania organu administracji i niezakończania sprawy w terminie. Kategoria przewlekłości jest zaś dużo bardziej skomplikowana i związana z obowiązkiem załatwiania spraw przez organy administracji bez zbędnej zwłoki, a najpóźniej w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale także podejmowanie terminowo działań, lecz nieefektywnych, bezcelowych lub w sposób nadmiernie przedłużony w czasie, a jednak niepozwalających uczynić organowi zarzutu beczynności.

I. Prawo dostępu do sądu

Jedną z podstawowych gwarancji praworządności i jednocześnie jednym z podstawowych praw jednostki jest prawo do sądu³⁴⁰. W polskim systemie prawnym zasada ta pojawiła się po roku 1989 w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyprowadził ją z idei demokratycznego państwa prawnego³⁴¹. Dopiero po wejście w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997r.³⁴², prawo do sądu stało się, na podstawie art. 45 ust. 1 prawem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Ujęcie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 wskazuje na zakres podmiotowy oraz autonomiczny charakter prawa. Prawo do sądu przysługuje każdemu obywatelowi oraz wszelkim podmiotom występującym w obrocie prawnym³⁴³. Ustrojodawca wskazuje również, iż ustawa nikomu nie może zamykać drogi sądowego dochodzenia

³⁴⁰ Por. Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 roku, SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52.

³⁴¹ W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2005, str. 292.

³⁴² Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³⁴³ A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, Warszawa 2000, s. 208.

naruszonych wolności i praw (art. 77 ust.2). „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”(art. 78). W art. 79 ust. 1 ustrojodawca uprawnia każdego, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, do wniesienia skargi do TK w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach określonych w ustawie zasadniczej³⁴⁴.

Treść podmiotowego prawa do sądu obejmuje prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury i prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Funkcją prawa jest zapewnienie każdemu prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia zgodnie z treścią prawa materialnego. Zasada prawa do sądu realizowana jest w sprawach z zakresu postępowania cywilnego, karnego i administracyjnego.

W nauce prawa konstytucyjnego wyróżniono podstawowe elementy składające się na treść prawa do sądu: prawo dostępu do sądu umożliwiające jednostce uruchomienie procedury przed organem sądowym, udział w czynnościach podejmowanych przez sąd oraz ewentualne zakwestionowanie podjętego rozstrzygnięcia; prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej – procedury uwzględniającej zasady sprawiedliwości, równości uczestników, działania bez zbędnej zwłoki, a także jawności postępowania; prawo do wyroku sądowego – czyli uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w danej sprawie³⁴⁵. Na obecny kształt prawa do sądu wpływ mają regulacje prawne o charakterze krajowym i międzynarodowym, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz nauka prawa konstytucyjnego³⁴⁶.

Prawo do sądu, jako prawo przysługujące jednostce, zostało uregulowane w aktach prawnych o charakterze międzynarodowym i krajowym dotyczących ochrony wolności i praw człowieka, w szczególności w ratyfikowanych przez Polskę umowach prawa międzynarodowego: w art. 8 i 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC) z dnia 10 grudnia 1948 roku³⁴⁷; w art.14 ust.1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

³⁴⁴ M. Siudowski, *Prawo do sądu. Raport z monitoringu ochrony praw podstawowych w Polsce*, Wydawnictwo Instytutu na Rzecz Państwa Prawa, Lublin–Warszawa–Poznań 2006, s. 9. Materiały źródłowe ze strony internetowej: <http://www.fipp.org.pl/images//access%20to%20justice%20report.pdf>.

³⁴⁵ Por. Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998/4/50.

³⁴⁶ Por. H. Dolecki, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005. Nadużycie prawa do sądu*, Warszawa 2005, s. 133.

³⁴⁷ J. Połatyńska, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, w: *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. W. Waclawczyk, L. Koba, Warszawa 2009, s. 213.

i Politycznych (MPPOiP) z dnia 16 grudnia 1966 roku³⁴⁸; w art.6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC) z dnia 4 listopada 1950 roku³⁴⁹; w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP)³⁵⁰ podpisanej 7 grudnia 2000 roku w Nicei i przyjętej przez Polskę, w ograniczonym zakresie, 13 grudnia 2007 roku. W prawie wspólnotowym prawa dostępu jednostki do sądu nie uregulowano wyraźnie w postaci odrębnych przepisów, lecz wynika ono z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), który stwierdza, że dostęp do sądu jest prawem podstawowym oraz stanowi zasadę państwa prawa i jest chroniony na podstawie postanowień EKPC³⁵¹.

II. Przewlekłość czy bezskuteczność?

Znaną postępowaniom sądowym kategorię przewlekłości postępowania wprowadziła do Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawa nowelizująca z dnia 3 grudnia 2010 r., która weszła w życie 11 kwietnia 2011 r. Przewidywała ona m.in. usprawnienie postępowania administracyjnego przez wprowadzenie możliwości zaskarżenia przez stronę prowadzenia przez organy postępowania w sposób przewlekły. Obok dotychczas obowiązującego środka prawnego w postaci zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie, stronie będzie przysługiwać nowe uprawnienie procesowe – zażalenie do organu wyższego stopnia na przewlekłe prowadzenie postępowania, a wobec braku takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W konsekwencji - rzeczowa właściwość sądów administracyjnych zostanie poszerzona o sprawy dotyczące przewlekłości postępowania, które winno zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, postanowienia (na które służy zażalenie; kończącego postępowanie; rozstrzygającego sprawę co do istoty; na które służy zażalenie w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym), wydaniem aktu lub dokonaniem czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa czy też

³⁴⁸ Dz.U. 1977 r., Nr 38, poz. 167.

³⁴⁹ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

³⁵⁰ Dz.Urz. UE C 303/1 z dnia 17 grudnia 2007 r.

³⁵¹ K. Schauring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi. Monografie*, Warszawa 2007, s. 218, materiały źródłowe ze strony internetowej: http://books.google.pl/books?id=IP_do0RGoxYC&pg=PA217&dq=prawo+dostępu+jednostki+do+sądu,++przepisy.

sporządzeniem pisemnej interpretacji podatkowej. Uwzględniając skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania, sąd zobowiąże organ do wydania w określonym terminie decyzji lub innych wyżej wskazanych aktów. Natomiast w przypadku niewykonania wyroku albo w razie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku, strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu organu do wykonania wyroku, będzie mogła wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia organowi grzywny. Na nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego wpływ wywarło orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Niemala w tej kwestii rola przypadnie polskim sądom administracyjnym, które będą musiały wypracować stanowisko pozwalające na rozgraniczanie beczynności od przewlekłości w postępowaniu. Kwalifikacja działania (a może raczej niedziałania) organu pod przewlekłość lub beczynność może rodzić istotne problemy, choć nie spowoduje dyferencjacji w zakresie uprawnień strony. Tam bowiem, gdzie przepisy prawa przewidują dla strony konkretne uprawnienia w przypadku beczynności organu administracji, gwarantują analogiczne środki prawne także w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania. Dotychczas niezakończona sprawa w terminie, będące przedmiotem zażalenia z art. 37 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, konsekwentnie było nazywane zażaleniem na beczynność organu. Należy wskazać, że i przed nowelizacją możliwym było jednak złożenie zażalenia na przewlekłość postępowania, gdyż zgodnie z szeroką interpretacją „beczynności” poczynioną w wyroku WSA w Warszawie z 29 października 2007 r. (VI SAB/Wa 23/07)³⁵² – beczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub gdy wprowadził prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności oraz w postanowieniu NSA z 24 października 2007 r. (II GSK 193/07)³⁵³ – ratio legis rozwiązania przewidzianego w art. 37 k.p.a. polega na tym, aby umożliwić stronie za pomocą środków prawnych stosowanych w toku instancji administracyjnych - doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie administracyjne w sytuacji, gdy właściwy organ administracji bez uzasadnionej przyczyny zwleka z jego wydaniem. Celem wyklarowania sytuacji, ustawodawca postanowił dokonać rozdzielenia tych dwóch kategorii. Podejmując próbę interpretacji obu pojęć, należy zauważyć, że beczynność sprowadza się de facto do niedziałania organu administracji i

³⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2007 r. VI SAB/Wa 23/07.

³⁵³ Postanowienie NSA z 24 października 2007 r. II GSK 193/07.

niezałatwienia sprawy w terminie. Kategoria przewlekłości jest zaś dużo bardziej skomplikowana i związana z obowiązkiem załatwiania spraw przez organy administracji bez zbędnej zwłoki, a najpóźniej w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przewlekłość oznacza nie tylko brak działania, kiedy wciąż nie upłynął termin na załatwienie sprawy lub sprawa miała być załatwiona niezwłocznie, ale także podejmowanie terminowo działań, lecz nieefektywnych, bezcelowych lub w sposób nadmiernie przedłużony w czasie, a jednak niepozwalających uczynić organowi zarzutu bezczynności.

III. Przewlekłość w postępowaniu sądowo administracyjnym

1. Pojęcie przewlekłości

Konstytucja nie definiuje legalnie pojęcia „rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”, ani też nie wskazuje żadnych kryteriów pozwalających na ocenę, czy w danym postępowaniu nie doszło do przewlekłości, co nie może budzić wątpliwości, albowiem trudno byłoby oczekiwać zdefiniowania i sprecyzowania normy o takim stopniu ogólności, a poza tym ujętej w akcie normatywnym o najwyższej mocy prawnej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Również Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności takiej legalnej definicji nie zawiera³⁵⁴. Podobnie Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, który w art. 14 ust. 3 lit. c, gwarantując każdej osobie oskarżonej o popełnienie przestępstwa prawo do rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, nie definiuje legalnie użytego pojęcia. Przytoczona ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³⁵⁵ przewiduje (art. 2 ust. 1), że strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne do wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (przewlekłość postępowania). Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz

³⁵⁴ K. Góncz, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy 2005, nr 11–12, s. 14.

³⁵⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 179, poz. 1843.

zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 cytowanej ustawy). Jak stanowi zatem art. 1 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki może zostać naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu (komornika sądowego)³⁵⁶.

Tym samym wskazana ustawa dokonała sprecyzowania pojęcia „rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” – sprawa rozpoznana jest bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy postępowanie nie trwa dłużej niż to konieczne do jej wyjaśnienia, przy czym okoliczności, które należy uwzględnić w tej ocenie, to m.in. terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, charakter sprawy, stopień jej faktycznej i prawnej zawichości, znaczenie dla strony, zachowanie się stron, choć nie jest to w żadnej mierze definicja legalna³⁵⁷.

Wskazana ustawa odwołuje się do uwarunkowań obiektywnych – wymaga, aby sprawa nie była rozpoznawana dłużej niż to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, wskazując kryteria, które należy uwzględnić przy ocenie, czy w danym postępowaniu doszło do przewlekłości postępowania, czy też nie³⁵⁸. Ocena, czy wystąpiła przewlekłość postępowania, dokonywana jest w oparciu o kryteria przykładowo wskazane przez ustawodawcę, których rozumienie nie jest uzależnione od konkretnych uwarunkowań faktycznych (np. w każdym przypadku należy ocenić, czy przedłużenie postępowania nie było spowodowane zachowaniem się skarżącego, a zatem w każdym przypadku istotne jest ustalenie, czy skarżący nie przyczynił się do przewlekłości postępowania, ale ocena konkretnego zachowania uzależniona jest od realiów faktycznych i prawnych w danej sprawie³⁵⁹). Kryteria wskazane przez ustawodawcę wskazują zatem kierunek i zakres oceny, tj. wyznaczają jej ramy, nie przesądzając wyniku w konkretnej sprawie. Ocena, czy dana sprawa rozpoznawana była przewlekłe, czy też nie, jest zatem wynikiem zestawienia obiektywnych, ustawowych kryteriów oceny z okolicznościami danej sprawy.

Przewlekłość postępowania zachodzi zatem, gdy jest ono długotrwałe, prowadzone rozwickle i trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych

³⁵⁶ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 28–37.

³⁵⁷ K. Gónera, *op. cit.*, s. 14–15.

³⁵⁸ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 grudnia 2004 r., II AKo 156/04, KZS 2005, nr 6, poz. 104; postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2004 r., OPP 52/04, Wokanda 2005, nr 7–8, s. 72.

³⁵⁹ Zob. m.in. wyrok ETPC z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie Zieliński v. Polska, nr skargi 38497/02, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

niezbędnych do końcowego rozstrzygnięcia, będących w związku przyczynowym z działaniem lub beczynnością sądu³⁶⁰. Mówiąc inaczej uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest następstwem uznania, że w danym postępowaniu wystąpiła zwłoka, która była nieuzasadniona, a za jej powstanie odpowiedzialność ponosi sąd³⁶¹.

W konsekwencji narusza prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki beczynność sądu lub bezproduktywność jego działań³⁶².

Owa beczynność musi mieć charakter długotrwały i całkowity w formalnie toczącym się postępowaniu (tj. brak czynności w sprawie, np. brak dyscyplinowania biegłego przygotowującego opinię w danej sprawie w kwestii dostarczenia opinii³⁶³). Jak wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka długotrwała beczynność to niczym nieuzasadnione opóźnienia trwające przez wiele miesięcy³⁶⁴.

Zaznaczyć należy, że w polskim orzecznictwie pojawił się pogląd, iż o przewlekłości postępowania można mówić, jeżeli czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy w sprawie sądowo-administracyjnej przekracza znacząco 12 miesięcy³⁶⁵. Bazuje on na interpretacji art. 14 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie jest to jednak stanowisko trafne. Po pierwsze wskazany przepis nie może być w żadnej mierze „wskazówką” dla oceny, czy doszło do przewlekłości postępowania, czy też nie. Ma on bowiem zapobiec przewlekłości postępowania co do istoty sprawy poprzez składanie skarg na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie i przez tę samą osobę, gdyż złożenie skargi skutkuje koniecznością przedstawienia akt sądowi właściwemu do rozpoznania skargi, a to niewątpliwie wydłuża proces. Art. 14 cytowanej ustawy nie odnosi się więc w żadnej mierze do oceny przewlekłości

³⁶⁰ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 22 marca 2007 r., II S 1/07, KZS 2007, nr 3, poz. 42.

³⁶¹ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2005 r., I OPP 154/05, Wokanda 2005, nr 19, s. 42.

³⁶² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 września 2005 r., II S 19/05, KZS 2005, nr 11, poz. 39.

³⁶³ Wyrok ETPC z dnia 2 listopada 2004 r., w sprawie *Dojs v. Polska*, nr skargi 47402/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl; wyrok ETPC z dnia 26 października 2004 r. w sprawie *Wietrzyk v. Polska*, nr skargi 52074/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

³⁶⁴ Wyrok ETPC z dnia 1 lutego 2005 r., w sprawie *Kolasiński v. Polska*, nr skargi 46243/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl; wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie *Młynarczyk v. Polska*, nr skargi 51768/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

³⁶⁵ Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2005 r., I OPP 44/05; postanowienie NSA z dnia 4 marca 2005 r., I OPP 12/05; postanowienie NSA z dnia 18 marca 2005 r., II OPP 28/05; cyt. za: P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *op. cit.*, s. 38–39.

danego postępowania, a jedynie służy do wyeliminowania paraliżu „głównego” procesu przez skargi na przewlekłość postępowania. Po drugie przyjęcie takiego rozwiązania kłóciłoby się z istotą gwarancji wynikających z obowiązku rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Istota gwarancji wynikającej z tego obowiązku polega bowiem na tym, że czas rozpoznania danej sprawy ma być adekwatny do stopnia jej skomplikowania pod względem faktycznym i prawnym, a to wyklucza jakiekolwiek odgórne założenia co do okresu powodującego przewlekłość postępowania. Przytoczyć tu należy pogląd Sądu Najwyższego, że jeżeli nawet przyjąć, że okres 8 miesięcy jest okresem dłuższym od przeciętnego czasu rozpoznania apelacji, to należy mieć jednak na uwadze charakter sprawy – w omawianej sprawie uzasadnienie wyroku wymagało ustosunkowania się do 8 apelacji i 67 czynów zarzuconych oskarżonym, w tym 20 zakwalifikowanym z art. 148 k.k.³⁶⁶. Na wskazanym przykładzie widać dobitnie, że „sprawa sprawie nie równa”, nawet, gdy przedmiotem porównywanych postępowań jest naruszenie tego samego przepisu prawa materialnego, w następstwie czego nie można ferować żadnych abstrakcyjnych kryteriów co do oceny czasu postępowania. Tym samym ustawodawca takiego kryterium „czasowego” nie może wprowadzić. W konsekwencji przyjąć należy, że ustawodawca polski nie przyjął, iż przewlekłe postępowanie to postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy³⁶⁷.

2. Skarga na przewlekłość postępowania sądowo-administracyjnego

Obowiązująca od 17 września 2004 r. ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³⁶⁸ reguluje zasady i tryb wnoszenia skargi we wspomnianym zakresie. Ustawa ta ma również zastosowanie do spraw prowadzonych przez sądy administracyjne.

Przyczyną wniesienia skargi jest przewlekłość postępowania, która może być skutkiem zarówno działania, jak też bezczynności sądu. Przepisy ustawy stosuje się również w odniesieniu do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania

³⁶⁶ Postanowienie SN z dnia 11 maja 2005 r., SPK 21/05; cyt. za: P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *op. cit.*, s. 3.

³⁶⁷ Por. B. Draniewicz, O pojęciu nieuzasadnionej zwłoki w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, *Radca Prawny* 2005, nr 3, s. 45.

³⁶⁸ Dz. U. 2009 Nr 61 poz. 468.

orzeczenia sądowego³⁶⁹. O przewlekłości postępowania mówimy wówczas, gdy postępowanie w sprawie będącej przedmiotem skargi trwa dłużej, niż jest to konieczne:

- dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo
- do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

W przypadku postępowania sądowo-administracyjnego uprawnionym do wniesienia skargi na przewlekłość tego postępowania jest:

- skarżący, tj. strona, która wniosła skargę np. na decyzję organu,
- uczestnik postępowania na prawach strony, tj. osoba, która nie wniosła skargi, ale brała udział w postępowaniu, a wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

Omawianej skargi nie może więc złożyć organ administracji publicznej (np. organ podatkowy), który wydał decyzję zaskarżoną przez stronę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie ma przy tym znaczenia, że organ ten jest stroną postępowania sądowo-administracyjnego zgodnie z art. 32 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁷⁰.

Zgodnie z art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania sądowego sądem właściwym do rozpoznania takiej skargi jest, co do zasady, sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie. W przypadku przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym właściwy będzie Naczelny Sąd Administracyjny.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Skargę tę należy złożyć do sądu, przed którym toczy się postępowanie. Sporządzając skargę, należy pamiętać, że powinna ona spełniać wymogi przewidziane dla pisma procesowego. W postępowaniu sądowo-administracyjnym pismo takie powinno zawierać:

³⁶⁹ H. Knysiak-Molczyk, Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym, Warszawa 2009 str. 87-92.

³⁷⁰ Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

- oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- oznaczenie rodzaju pisma,
- osnovę wniosku lub oświadczenia,
- podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika,
- wymienienie załączników³⁷¹.

Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który przedtem nie złożył pełnomocnictwa. Poza wymienionymi danymi skarga na przewlekłość postępowania sądowego powinna zawierać również:

- żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy,
- przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie.

Jeśli jednak skarga nie będzie zawierała tych dwóch elementów, sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca skargę bez wzywania do uzupełnienia braków. Skarga zostanie odrzucona również wtedy, gdy:

- zostanie wniesiona przez osobę nieuprawnioną,
- jest niedopuszczalna na podstawie art. 14 ustawy, czyli jest nową skargą w tej samej sprawie wniesioną przed upływem 12 miesięcy.

Skarga może też zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej.

Sąd może oddalić skargę, jeśli jest niezasadna, lub ją uwzględnić, jeżeli stwierdzi, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania.

Skarga podlega stałej opłacie w wysokości 100 złotych. Jeśli wniosło ją kilka osób, każda z nich uiszcza opłatę oddzielnie; natomiast gdy zapłacono jedną opłatę bez odpowiedniego wskazania, uznaje się, że została wniesiona przez osobę wymienioną jako pierwsza w skardze. Uwzględniając skargę, sąd z urzędu zwraca uiszczoną od niej opłatę.

³⁷¹ W. Federczyk, *Sądownictwo administracyjne* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. W. Cieślík, Warszawa 2010 str. 294-299.

Na żądanie skarżącego sąd może zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności i wyznaczyć termin ich podjęcia. Zalecenia nie mogą dotyczyć oceny faktycznej i prawnej sprawy³⁷².

Uwzględniając skargę, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10 000 zł. Wypłaty dokonuje wówczas sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych.

Złożenie skargi na przewlekłość postępowania sądowego nie zamyka możliwości dochodzenia przez stronę naprawienia szkody. W związku z tym strona:

- której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa;
- która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, może dochodzić, na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego, naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy³⁷³.

IV. Bezczynność w postępowaniu sądowo – administracyjnym

1. Pojęcie bezczynności

Według art.184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Odpowiednio określa zakres postępowania sądowo-administracyjnego art.1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiąc „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowo-

³⁷² H. Knysiak - Molczyk, op. cit., str. 89-94.

³⁷³ W. Federczyk, op. cit. 296-299.

administracyjne)³⁷⁴. Pod pojęciem postępowania sądowo-administracyjnego rozumie się regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną³⁷⁵. Prawo do sądu to prawo do skutecznej ochrony jednostki, a więc przy kompetencjach kasacyjnych sądów administracyjnych, samo rozstrzygnięcie sporu stanowi otwarcie merytorycznej drogi rozstrzygania o jej uprawnieniach lub obowiązkach. Nie można wiązać beczynności sądu administracyjnego wyłącznie z etapem rozstrzygnięcia sporu o prawo. Daje to podstawę do wyodrębnienia pojęcia beczynności sądu w wąskim znaczeniu oraz beczynności sądu w szerokim znaczeniu. Beczynność w wąskim znaczeniu to niezakończona sprawa przez sąd administracyjny. Beczynność w szerokim znaczeniu to beczynność sądu nie tylko w zakresie rozpoznania sprawy ale też beczynność przez nierozpoznanie wniosków w toku postępowania sądowo-administracyjnego oraz w zakresie podjęcia czynności nakazanych prawem³⁷⁶.

2. Beczynność w sprawie

Rozważając beczynność w sądownictwie administracyjnym należy zwrócić uwagę na to, że dla jednostki w zakresie wykonywania administracji publicznej rozstrzygnięcie sprawy sądowo-administracyjnej stanowi etap w załatwieniu jej sprawy administracyjnej. Wartym zatem podkreślenia jest, że dla jednostki rozstrzygnięcie o jej prawach i obowiązkach stanowi całość, czas postępowania przed organami administracji publicznej, następnie przed sądem administracyjnym, oraz powrót na drogę przed organami administracji publicznej stanowi jednolity okres załatwienia jej sprawy administracyjnej. Podkreśla to Europejski Trybunał Praw Człowieka „Z punktu widzenia art.6 ust.1 Konwencji, zakończenie postępowania co do meritum roszczenia nie zawsze oznacza końca »rozstrzygnięcia o prawach cywilnych« w rozumieniu tego przepisu. Rozstrzygający jest w tym wypadku moment, w którym dochodzone przez skarżącego roszczenie stało się rzeczywiście »skuteczne«, to znaczy, kiedy jego lub jej roszczenia rozpatrywane na drodze sądowej zostały ostatecznie zaspokojone”. Trwające lata procesy w sprawie, wielokrotny powrót na drogę postępowania sądowo-

³⁷⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka), Państwo i Prawo 1997, nr 11–12.

³⁷⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2007, s.98.

³⁷⁶ Ibidem, str. 99-101.

administracyjnego, a następnie drogę postępowania administracyjnego podważa zaufanie do organów państwa. Z tego względu waga zapewnienia całego systemu gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

3. Bezczynność sądu administracyjnego w wąskim znaczeniu

Postępowanie sądowo-administracyjne jest oparte na bezwzględnie obowiązującej zasadzie skargowości, oznacza to, że realizacja prawa do sądu jest bezwzględnie oparta na zasadzie rozporządzalności. O bezczynności sądu administracyjnego można mówić tylko w razie złożenia skargi do sądu administracyjnego. Bezczynność sądu administracyjnego w wąskim znaczeniu wystąpi zatem w razie wszczęcia postępowania sądowo-administracyjnego przez złożenie skargi danego rodzaju, które to postępowanie nie zostało zakończone rozstrzygnięciem sprawy sądowo-administracyjnej. W świetle obowiązujących rozwiązań prawnych w polskim systemie prawnym bezczynność sądu administracyjnego w wąskim znaczeniu należałoby wiązać z rozstrzygnięciem sprawy z nieuzasadnioną zwłoką. Oznacza to, że nie ma granic czasowych, które dałyby podstawę do postawienia zarzutu nierozpoznania sprawy sądowo-administracyjnej. Takie ujęcie bezczynności sądu administracyjnego w ujęciu wąskim nie wydaje się jednak zasadne. Wprawdzie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapisane jest prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc nie jest określony termin rozpatrzenia sprawy, nie wyklucza to jednak wyprowadzenia granic czasowych po przekroczeniu, których można ustalić nierozstrzygnięcie sprawy sądowo-administracyjnej. Dotyczy to też ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawy ustrojowe i ustawy materialno prawne wprowadzają w tym zakresie rozwiązania szczególne. Tak według art.92a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁷⁷ „W przypadku złożenia przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”. Zgodnie z art.80a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁷⁸ „W przypadku złożenia przez organ powiatu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”. Tak też według art.82b ustawy z 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa „W przypadku złożenia przez organ samorządu województwa³⁷⁹

³⁷⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2013 poz. 594 ze zm.

³⁷⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu, t.j. Dz. U. 2013 poz 595 ze zm.

³⁷⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2013 poz 596 ze zm.

skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”. Według art.20 ust.2 i art.26 ust.2 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³⁸⁰ skargę na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, na niedotrzymanie przez ten organ terminu podjęcia uchwały w sprawie referendum oraz na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum, a także nierozpoznanie wniosku w sprawie referendum przez komisarza wyborczego w ustawowym terminie, sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi. Zgodnie z art.21 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁸¹ „Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się, (...), przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), z tym że: 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę”. Brak uregulowania ustawowego terminu rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny sprawy sądowo-administracyjnej, poza wskazanymi rozwiązaniami szczególnymi, wymaga rozważenia, czy można wyprowadzić granice czasowe rozpatrzenia sprawy sądowo administracyjnej, które dałyby podstawę do wypracowania klasyfikacji terminu rozpatrzenia sprawy sądowo-administracyjnej i gradacji stopnia przekroczenia tego terminu. Do ustalenia terminu, którego przekroczenie jest podstawą do postawienia zarzutu nieuzasadnionej zwłoki konieczne jest uwzględnienie, że postępowanie sądowo-administracyjne jest postępowaniem o złożonym ciągu czynności procesowych sądu i stron tego postępowania. Ten aspekt złożoności postępowania sądowo-administracyjnego nakazuje uwzględnić art.2 ust.2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, który stanowi że w szczególności należy uwzględnić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenia dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowania się stron, a zwłaszcza strony która zarzuciła przewlekłość postępowania. Po przekazaniu skargi przez organ administracji

³⁸⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym, t.j. Dz. U. 2013 poz. 706 ze zm.

³⁸¹ Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. 2014 poz. 782 ze zm.

publicznej sąd obowiązany jest podjąć zorganizowany ciąg czynności rozstrzygnięcia sprawy. Ten zorganizowany ciąg czynności sądu klasyfikuje się na: 1) czynności wstępne, 2) czynności rozpoznania sprawy, 3) czynności rozstrzygnięcia sprawy. Czynności sądu związane z kontradiktoryjnym postępowaniem sądowo-administracyjnym podejmowane są wobec stron tego postępowania, a w pewnych przypadkach też wobec uczestników tego postępowania. Wyjątkiem są czynności rozstrzygnięcia sprawy sądowo-administracyjnej, w której czynności sądu wobec stron związane są pośrednio z rozstrzygnięciem przez czynność ogłoszenia orzeczenia a następnie doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem. Czynności wstępne mogą prowadzić do konieczności wezwania strony skarżącej do uzupełnienia braków skargi, wezwania do uiszczenia wpisu od skargi. Czynności rozpoznania wymagają zapewnienia stronom udziału w rozprawie, a zatem doręczenia zawiadomienia o rozprawie, w tym prawidłowości doręczenia. Czynności te sąd musi podejmować po przekazaniu sprawy do sądu administracyjnego. Według § 31 ust.1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych²¹ który stanowi, że sprawy wniesione do sądu rozpoznaje się według kolejności ich wpływu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Prezes sądu może w uzasadnionych przypadkach zarządzić rozpoznanie sprawy lub określonych spraw poza kolejnością. Tak też stanowi uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego²² w § 39, że sprawy wpływające ze środkami odwoławczymi od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych należy rozpoznawać według kolejności ich wpływu do Sądu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Prezes Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego może zarządzić rozpoznanie sprawy lub określonych spraw poza kolejnością. Terminy rozpraw planowane są na kolejne okresy trzymiesięczne, na które wyznaczane są sprawy według kolejności. Czynności wstępne przewodniczący wydziału podejmuje niezwłocznie, badając spełnienie wymogów formalnych i czy został uiszczony wpis, wzywając do ich usunięcia (§ 32 ust.1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych). W zakresie czynności rozpoznawczych nie wprowadza się określenia niezwłoczności rozpoznania, którą wyznacza kolejność wpływu spraw do sądu z zastrzeżeniem wyjątków wprowadzonych ustawami szczególnymi oraz spraw w uzasadnionych przypadkach rozpoznawanych poza kolejnością. Do obowiązków sądu należy w pełni przygotować rozpoznanie sprawy aby rozstrzygnąć sprawę na pierwszym posiedzeniu. Przewodniczący zamyka rozprawę gdy sąd uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, a zatem przed rozprawą niezbędne jest pełne

skompletowanie akt sprawy, prawidłowości ustalenia stron i uczestników postępowania, zarządzenia przedstawienia dowodów uzupełniających z dokumentów. Prawidłowe czynności przygotowania rozpoznania sprawy przeciwdziała przewlekłości z powodu konieczności odroczenia rozprawy. W § 36 ust.1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów nakłada się na sędziego sprawozdawcę konieczność wydania zarządzeń koniecznych do sprawnego rozpoznania sprawy, np. do wezwania organu administracji publicznej do przesłania brakujących akt. Właściwe przygotowanie do rozpoznania sprawy przeciwdziała przewlekłości przez odroczenie rozprawy. Na rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki mają też znaczenie czynności stron, np. wnioski o odroczenie rozprawy składane przez pełnomocników z powodu kolizji z innymi obowiązkami, czy z powodu urlopu. Sąd wprowadzić może odroczyć rozprawę tylko na zgodny wniosek stron z ważnej przyczyny (art.99 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), ale nie uwzględnienie takiego wniosku może prowadzić do nieważności postępowania sądowego z powodu pozbawienia strony możliwości obrony. Do takiej czynności należy też zawieszenie postępowania na zgodny wniosek strony (art.126 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Rozpoznając skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania Naczelny Sąd Administracyjny dla ustalenia nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrzeniu sprawy uwzględnił rozwiązanie przyjęte w art.14 ustawy o naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, który stanowi: „Skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy, (...)”. W postanowieniu z 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 8/07³⁸² Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „Ustawa nie określa wprost jaki okres oczekiwania należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Pewna wskazówka wynika jednak z art.14 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który stanowi, że ponowna skarga na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie może być wniesiona po upływie 12 miesięcy. Oznacza to, iż ustawodawca uznał za przewlekłe postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy. Tymczasem skarga, która wpłynęła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w styczniu 2006 r., oczekiwała na rozpoznanie 18 miesięcy. Okoliczność, iż liczba spraw wpływających do sądu przekracza możliwości ich szybkiego rozpoznania, nie może sama przez się uzasadniać wniosku, iż zwłoka jest uzasadniona, a prawo strony do rozpoznania sprawy nie zostało naruszone”. W postanowieniu z 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 6/07³⁸³ Naczelny Sąd

³⁸² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 8/07.

³⁸³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 6/07.

Administracyjny również w oparciu o art.14 ustawy o naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki przyjął, że o przewlekłości można mówić, jeżeli czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy w sprawie sądowo-administracyjnej przekracza znacząco 12 miesięcy. Wskazał, że „Nierozpoznanie sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie przez ponad trzy lata od dnia wpłynięcia skargi Marii B. na powołaną decyzję Wojewody Małopolskiego uzasadnia przyjęcie, że w tej sprawie nastąpiło naruszenie prawa skarżącej do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w rozumieniu art.2 ustawy. Co prawda w toku postępowania strona składała wnioski, których konieczność rozpoznania przedłużyła postępowanie, niemniej jednak okresy bezczynności Sądu pomiędzy orzekaniem w postępowaniach wszczętych tymi wnioskami świadczą o prowadzeniu postępowania w sposób przewlekły. Zauważyć bowiem należy, że w ponad rocznym okresie pomiędzy wydaniem prawomocnego orzeczenia w zakresie przyznania skarżącej prawa pomocy (sierpień 2004 r.), a złożeniem przez skarżącą pierwszego wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji (sierpień 2005 r.) Sąd nie podejmował jakichkolwiek czynności procesowych. Podobnie po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy z tego wniosku (listopad 2005) aż do sierpnia 2006 r., kiedy wpłynął ponowny wniosek skarżącej o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji oddalony postanowieniem tego Sądu z dnia 28 września 2006 r. – Sąd pozostawał bezczynny. Należy też zauważyć, że z akt sprawy nie wynika, aby w toku postępowania Sąd podejmował jakiekolwiek czynności wyjaśniające w sprawie, stąd brak podstaw do uznania, że okres oczekiwania na wyznaczenie terminu rozprawy był spowodowany koniecznością poczynienia ustaleń czy zawilnością sprawy”. W postanowieniu z 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 11/07³⁸⁴, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Co prawda w sprawie objętej skargą na przewlekłość Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu niezwłocznie rozpoznał wniosek skarżących o wyłączenie sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu od orzekania w sprawie, niemniej jednak późniejsze czynności, dokonywane na skutek wniesienia zażalenia na to postanowienie, naruszały prawo skarżących do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Wskazać chociażby należy na fakt przekazania zażalenia skarżących na postanowienie tego Sądu oddalające wniosek o przyznania prawa pomocy dopiero w około 4 miesiące po jego wniesieniu. Również po zwrocie akt przez Naczelny Sąd Administracyjny kolejna czynność w sprawie została wykonana dopiero po upływie trzech miesięcy, a do tego

³⁸⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 11/07.

w sposób niezgodny z prawem (zarządzenie z dnia 23 czerwca 2006 r. zostało uchylone postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2006 r.) Sąd pozostawał beczynny także w okresie od marca do sierpnia 2007 r. w sytuacji, gdy do nadania biegu zażaleniu na postanowienie oddalające wniosek o wyłączenie sędziów wystarczyło raz jeszcze wezwać skarżących do wykonania prawomocnego zarządzenia w przedmiocie uiszczenia wpisu od zażalenia, co zresztą Sąd uczynił dopiero po wpływie skargi na przewlekłość. W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że postępowanie było prowadzone w sposób przewlekły w rozumieniu powoływanych wyżej przepisów ustawy. Wydłużone okresy oczekiwania na wykonanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powoływanych wyżej czynności procesowych (niejednokrotnie o charakterze technicznym) nie mogą bowiem zostać uznane za usprawiedliwione, skoro w czasie ich trwania Sąd nie podejmował jakichkolwiek działań zmierzających do zakończenia postępowania w sprawie z wniosku skarżących o wyłączenie sędziów. Przy podejmowaniu czynności procesowych Sąd winien mieć na uwadze także wypadkowy charakter sprawy, od której rozpoznania zależy bieg sprawy głównej”. Nierozpoznanie sprawy sądowo-administracyjnej przez sąd administracyjny obejmuje zróżnicowane okresy od roku do kilku lat. Nierozpoznanie sprawy sądowo-administracyjnej przez okres 12 miesięcy można klasyfikować do naruszenia prawa strony do rozpatrzenia bez nieuzasadnionej zwłoki, ale już nierozpoznanie przez kilka lat jest kwalifikowaną beczynnością sądu administracyjnego³⁸⁵.

4. Beczynność sądu administracyjnego w szerokim znaczeniu

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi o prawie do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi o prawie rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Konstrukcja rozpatrzenia sprawy odnosi się jednak bezpośrednio do sądów powszechnych, które sprawują wymiar sprawiedliwości rozpoznając i rozstrzygając sprawę cywilną czy sprawę karną merytorycznie. Sądy administracyjne w polskim systemie prawnym mają kompetencję judykacyjną kasacyjną. Oznacza to, że strona uzyskuje rozstrzygnięcie sporu o zgodność z prawem działania organu wykonującego administrację publiczną. Ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki następuje zatem, po rozstrzygnięciu sprawy sądowo-administracyjnej,

³⁸⁵ Por. Deuter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze 2006, a także Tarno J.P., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. 4. Wyd., LexisNexis, Warszawa 2010.

w postępowaniu przed organem wykonującym administrację publiczną. Z tego względu dla jednostki wąskie znaczenie mają czynności sądu po rozpatrzeniu sprawy. Rozważając te czynności sądu należy wyodrębnić czynności sądu związane z rozstrzygnięciem sprawy oraz czynności związane z wykonaniem orzeczenia sądu³⁸⁶.

Pierwszy rodzaj czynności związanych z rozstrzygnięciem sprawy sądowno-administracyjnej wymaga rozważenia co do zakresu pojęcia rozstrzygnięcia, a mianowicie czy rozstrzygnięcie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki to podjęcie wyroku, czy też o rozstrzygnięciu można mówić tylko w przypadku gdy czynność sądu stanowi zamkniętą całość, a zatem rozstrzygnięcie sprawy sądowno-administracyjnej następuje gdy orzeczenie sądu jest pełne. W oparciu o rozwiązania przyjęte w art.137 § 4, art.138, art.139 § 4, art.141 § 1, art.143, art.144 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi można wskazać, że rozstrzygnięcie sprawy sądowno-administracyjnej zawarte w sentencji wyroku jest rozstrzygnięciem sprawy, które jest podstawą do ustalenia zachowania prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zgodnie z art.144 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „Sąd jest związany wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia, a jeżeli wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym – od podpisania sentencji wyroku”. Art.139 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi „Ogłoszenia wyroku dokonuje się przez odczytanie sentencji. (...) Po ogłoszeniu sentencji przewodniczący lub sędzia sprawozdawca podaje ustne zasadnicze powody rozstrzygnięcia. (...)”. Nie można jednak nie uwzględnić, że pełne rozstrzygnięcie dla stron następuje gdy wyrok zostaje uzasadniony. Daje to nie tylko podstawę do rozważenia zasadności skorzystania ze środków odwoławczych w razie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale dopiero po uzasadnieniu wyroku uwzględniającego skargę otwiera się droga do merytorycznego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostki. Zgodnie z art.153 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia”. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi reguluje termin sporządzenia uzasadnienia wyroku. Według art.141 § 1 w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie czternastu dni od

³⁸⁶ Por. Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. 4. Wyd., LexisNexis, Warszawa 2011.

dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym. W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Uzasadnienie wyroku sporządza się w terminie czternastu dni od dnia zgłoszenia wniosku.³⁸⁷ W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym sporządza się uzasadnienie wyroku z urzędu w terminie trzydziestu dni (art.193 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Regulacja ustawowa terminu sporządzenia uzasadnienia wyroku nie znaczy zachowania tego ustawowego terminu. Przekroczenie ustawowego terminu sporządzenia uzasadnienia należy łączyć z naruszeniem prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a zatem nie tylko rozpatrzenie przez ogłoszenie sentencji wyroku, ale też sporządzenie uzasadnienia w terminie ustawowym stanowi o przewlekłości postępowania sądowo-administracyjnego. Rozważając kwestie bezczynności sądu administracyjnego w szerokim znaczeniu należy zważyć na to, że nie tylko rozstrzygnięcie sprawy sądowo-administracyjnej przez podjęcie wyroku kończy postępowanie sądowo-administracyjne. Należy podkreślić, że dla jednostki istotne znaczenie ma wprowadzenie rozstrzygnięcia sprawy sądowo-administracyjnej, ale dla ukształtowania jej uprawnień jak i obowiązków ma rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej na drodze administracyjnej. Dlatego też wagę mają czynności sądu związane z wykonaniem orzeczenia sądowego. Według art.286 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności (§ 1). Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi. Samo zatem rozstrzygnięcie sprawy sądowo-administracyjnej przez podjęcie orzeczenia w terminie 12 miesięcy nie jest zakończeniem dla jednostki postępowania, konieczne są bowiem czynności orzecznicze do których należy zaliczyć sporządzenie uzasadnienia oraz czynności wykonawcze doręczenia orzeczenia stronom a następnie po uprawomocnieniu orzeczenia zwrot akt organowi administracji publicznej³⁸⁸.

³⁸⁷ T. Burczyński, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo.*, Warszawa 2007.

³⁸⁸ Wyrok WSA z dnia 20 lutego 2009r. II SA/Wa 1672/08.

Zakończenie

Występowanie zjawiska beczynności jest bezspeczne. W potocznej świadomości występuje często i jest przejawem wadliwego działania systemu administracji w Polsce. Występowanie beczynności organu administracji powoduje spadek zaufania do organów administracji publicznej, a wręcz państwowości czy podstawowych zasad demokratycznych.

Przeciwdziałanie przewlekłości postępowań administracyjnych, a w konsekwencji skuteczniejsza realizacja prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Zmiany dokonane w nowelizacji mają przyczynić się do zwiększenia efektywności oddziaływania skarg na beczynność organów administracji państwowej. Przedmiotowa regulacja zachęci uczestników postępowań administracyjnych, do większej aktywności w zakresie egzekwowania ich praw do bezzwłocznego rozpoznania sprawy administracyjnej.

Ważną rolę będą odgrywały przede wszystkim sądowe i pozasądowe środki prawne w przypadku przewlekłości postępowania. Wśród pozasądowych: zażalenie i skarga. Natomiast sądowe środki prawne: skarga na beczynność, skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. 2013 poz. 267 ze zm.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2013 poz 594 ze zm.
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu, t.j. Dz. U. 2013 poz 595 ze zm.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2013 poz 596 ze zm.
5. Ustawa z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym, t.j. Dz. U. 2013 poz. 706 zez zm.
6. Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. 2014 poz. 782 ze zm.
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2012 poz. 270 ze zm.

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998/4/50.
2. Wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2007 r. VI SAB/Wa 23/07.
3. Postanowienie NSA z 24 października 2007 r. II GSK 193/07.
4. Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 grudnia 2004 r., II AKo 156/04, KZS 2005, nr 6, poz. 104; postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2004 r., OPP 52/04, Wokanda 2005, nr 7–8, s. 72.
5. Wyrok ETPC z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie Zieliński v. Polska, nr skargi 38497/02, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.
6. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 22 marca 2007 r., II S 1/07, KZS 2007, nr 3, poz. 42.
7. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2005 r., I OPP 154/05, Wokanda 2005, nr 19, s. 42.
8. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 28 września 2005 r., II S 19/05, KZS 2005, nr 11, poz. 39.
9. Wyrok ETPC z dnia 2 listopada 2004 r., w sprawie Dojs v. Polska, nr skargi 47402/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl; wyrok ETPC z dnia 26 października 2004 r. w sprawie Wietrzyk v. Polska, nr skargi 52074/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

10. Wyrok ETPC z dnia 1 lutego 2005 r., w sprawie Kolasiński v. Polska, nr skargi 46243/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl; wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie Młynarczyk v. Polska, nr skargi 51768/99, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.
11. Postanowienie SN z dnia 16 marca 2006 r., III SPP 10/06, OSNP 2007, nr 7–8, poz. 120; postanowienie SN z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 96/05, OSNP 2005, nr 23, poz. 384.
12. Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2005 r., I OPP 44/05; postanowienie NSA z dnia 4 marca 2005 r., I OPP 12/05; postanowienie NSA z dnia 18 marca 2005 r., II OPP 28/05.
13. Postanowienie SN z dnia 11 maja 2005 r., SPK 21/05.
14. Postanowienie SA w Katowicach z dnia 2 marca 2005 r., II S 10/05, LEX nr 159311.
15. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 8/07.
16. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 6/07.
17. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OPP 11/07.
18. Wyrok WSA z dnia 20 lutego 2009r. II SA/Wa 1672/08.

Opracowania naukowe

1. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007.
2. Burczyński T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo.*, Warszawa 2007.
3. Czeszejko-Sochacki Z., Prawo do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka), *Państwo i Prawo* 1997, nr 11–12.
4. Deuter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2006.
5. Dolecki H., *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005. Nadużycie prawa do sądu*, Warszawa 2005.
6. Draniewicz B., O pojęciu nieuzasadnionej zwłoki w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, *Radca Prawny* 2005, nr 3.
7. Federczyk W., *Sądownictwo administracyjne [w:] Postępowanie administracyjne*, red. W. Cieślík, Warszawa 2010.

8. Gonera K., *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy 2005, nr 11–12.
9. Górecki P., Stachowiak S., Wiliński P., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Warszawa 2007.
10. Hofmański P., *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995.
11. Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009 .
12. Połatyńska J., *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, w: *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. W. Waławczyk, L. Koba, Warszawa 2009.
13. Siudowski M., *Prawo do sądu. Raport z monitoringu ochrony praw podstawowych w Polsce*, Wydawnictwo Instytutu na Rzecz Państwa Prawa, Lublin–Warszawa–Poznań 2006 Materiały źródłowe ze strony internetowej:
<http://www.fipp.org.pl/images//access%20to%20justice%20report.pdf>.
14. Schauring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi. Monografie*, Warszawa 2007, s. 218, materiały źródłowe ze strony internetowej:
http://books.google.pl/books?id=IP_do0RGoxYC&pg=PA217&dq=prawo+dostępu+jednostki+do+sądu,++przepisów.Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005
15. Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 4. Wyd., LexisNexis, Warszawa 2010.
16. Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 4. Wyd., LexisNexis, Warszawa 2011.
17. Wróbel A., *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, Warszawa 2000

Rozdział XIV

Status prawny członka korpusu służby cywilnej

Monika Jasińska³⁸⁹

Summary

The essence and the meaning of life is to build a civil service staff, which performs the tasks of the state in a professional, honest, impartial and politically neutral, regardless of the changing political systems. Polish legislature saw the need for a separate body and admitted clerical civil service special legal status. This status is determined by the law of 21 November 2008 on the civil service, which is considered to be so. pragmatist officials. This means that the organization and functioning of the civil service in Poland is regulated primarily by public law, which define its special character. In most democratic countries the existence of a special body of clerical personnel, which are referred to as the civil service is one of the standards of modern administration.

Wstęp

Administracja publiczna jest systemem uregulowanym prawnie oraz działającym w sposób sformalizowany o szeroko rozbudowanym zakresie działania. System ten jest skomplikowany i składa się z wielu elementów. Pośród jego elementów organizacyjnych ważne miejsce zajmuje służba cywilna, czyli część aparatu urzędniczego, który wykonuje zadania administracji publicznej czy też wężiej – administracji rządowej³⁹⁰.

Administracja publiczna odgrywa istotną rolę w każdym państwie, ponieważ od sprawności oraz efektywności jej działania, zależy w dużym stopniu rozwój cywilizacyjny danego kraju jak również pomyślność jego obywateli. Wśród kluczowych elementów dobrej administracji ważne miejsce zajmują kadry, każda struktura jest tak dobra, jak tworzący ją

³⁸⁹ Monika Jasińska – studentka Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu na kierunku Administracja publiczna, studia magisterskie uzupełniające.

³⁹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23.

ludzie. Sposób ich postępowania określony jest szeregiem norm prawnych, co natomiast wynika z zasady związania prawem organów władzy publicznej³⁹¹.

W Polsce istnieje służba cywilna, której funkcjonowanie oparte jest na aksjomatach zawodowości, rzetelności, bezstronności czy neutralności politycznej. W polskim porządku prawnym zasady te zostały przyjęte na podstawie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.³⁹² oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej³⁹³. Sam termin „służba cywilna” został użyty po raz pierwszy przez brytyjską administrację kolonialną w Indiach w XIX w. i rozpowszechnił się w świecie po 1854 r., kiedy przeprowadzono w Wielkiej Brytanii konkursowy nabór do administracji publicznej³⁹⁴.

W aktualnym stanie prawnym nie ma ustawowej definicji pojęcia „służby cywilnej”. Ustawa ogranicza się jedynie do wskazania zakresu podmiotowego służby cywilnej oraz celu jej ustanowienia. Zgodnie z art. 2 u. s. c korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w następujących urzędach administracji rządowej:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,
- komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży,
- Biurze Nasiennictwa Leśnego,
- jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej³⁹⁵.

³⁹¹ K. Chochowski, *Słowo wstępne*, [w:] K. Chochowski (red), *Prawo urzędnicze*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2012.

³⁹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

³⁹³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, Dz. U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

³⁹⁴ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 236–237.

³⁹⁵ Ibidem.

Do korpusu służby cywilnej ustawa zalicza także powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców. Służba cywilna w swym zakresie obejmuje więc pracowników i urzędników zatrudnionych w urzędach administracji rządowej, zarówno szczebla centralnego jak również rządowego. Można zatem stwierdzić, iż służba cywilna obejmuje zespół pracowników oraz urzędników, zatrudnionych w administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych, którzy wykonują zadania państwa oraz cechują się szczególną pozycją prawną. Wyraża się ona przede wszystkim w obowiązkach, przywilejach, nałożonych przez przepisy prawa publicznego, których nie posiadają inne grupy pracownicze. Pozycję prawną tej kategorii pracowniczej wyznacza wspomniana wyżej ustawa o służbie cywilnej, a w zakresach nie uregulowanych tą ustawą, do członków korpusu służby cywilnej stosuje się przepisy powszechnego prawa pracy³⁹⁶.

Celem ukształtowania służby cywilnej według G. Rydlewskiego jest wzmocnienie gwarancji wykonywania przez pracowników urzędów administracji wyznaczonych im zadań w sposób bezstronny oraz profesjonalny³⁹⁷.

W doktrynie prawa administracyjnego panuje pogląd, iż ideą utworzenia służby cywilnej było odizolowanie pewnej części działalności administracji publicznej od wpływów zmieniających się ekip politycznych jak również zapewnienie wysokiej jakości stałej kadry urzędniczej³⁹⁸.

Na status korpusu służby cywilnej zasadniczy wpływ wywierają następujące elementy:

- jednostronne ustalenie przez państwo, w formie ustawy, warunków służby (tj. praw i obowiązków członka korpusu służby cywilnej);
- publicznoprawny charakter stosunku służby, wyrażający się w nawiązaniu stosunku pracy w drodze mianowania przy zachowaniu zasad dobrowolności wstąpienia do służby;
- trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych formach zatrudnienia, stabilizację statusu urzędnika;

³⁹⁶ A. Chochowska, *Służba cywilna w Polsce*, [w:] K. Chochowski (red.), *Prawo urzędnicze*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2012, s. 14.

³⁹⁷ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001, s. 13.

³⁹⁸ J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 266.

- podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach oraz ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność oraz podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa;
- wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariuszy za jego działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna;
- istnienie po stronie urzędnika, będącego w służbie państwowej, określonych uprawnień, mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie³⁹⁹.

I Organizacja służby cywilnej

Na strukturę organizacyjną służby cywilnej składają się przede wszystkim: Szef Służby Cywilnej, Rada Służby Cywilnej, Dyrektor generalny urzędu.

Szef Służby Cywilnej stanowi podstawowe ogniwo organizacyjne służby cywilnej⁴⁰⁰. Zgodnie z art. 10 ust.1 u.s.c. posiada on status centralnego organu administracji rządowej. Powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej, a powołanie bez spełnienia tego warunku jest prawnie nieskuteczne⁴⁰¹.

Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która:

- jest obywatelem polskim oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędnny oraz zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią oraz nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi,
- posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletnie doświadczenie na stanowisku

³⁹⁹ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 13.

⁴⁰⁰ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001, s. 42.

⁴⁰¹ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 127.

kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych oraz nie jest i w okresie ostatnich 5 lat nie była członkiem partii politycznej⁴⁰².

Do jego zadań należy m.in.: kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej; gromadzenie informacji o korpusie SC; przygotowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej; monitorowanie i nadzorowanie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu; mianowanie urzędników S.C.⁴⁰³.

Rada Służby Cywilnej jest organem opiniodawczo-doradczym działającym przy Prezesie Rady Ministrów. W skład Rady Służby Cywilnej wchodzi 15 członków, w tym przewodniczący i wiceprzewodniczący. W aktualnym stanie prawnym Prezes Rady Ministrów powołuje 8 członków spośród osób, których wiedza, doświadczenie oraz autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady. Pozostała część członków to osoby reprezentujące wszystkie kluby parlamentarne. Każdy z członków Rady musi spełniać wymogi przewidziane w art. odpowiadających warunkom określonym w ustawie tj. 4 pkt.1-3 oraz 5 u. s. c, do których należą m.in.: posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych, Cywilnej niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie oraz wymóg nieposzlakowanej opinii⁴⁰⁴.

Rada Służby Cywilnej wyraża opinie m.in. w spawach: projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej, projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej, planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej, etyki korpusu służby, dotyczących powoływania i odwołania Szefa Służby cywilnej. Opinie rady nie mają charakteru wiążącego. Oznacza to, iż podmioty, które są obowiązane do zasięgnięcia opinii tego organu wcale nie muszą się zgadzać z tymi opiniami czy też je uwzględniać przy podejmowaniu decyzji. Jednakże, jak podkreśla

H. Szewczyk *„brak wystąpienia przez właściwy podmiot o opinię Rady stanowi uchybienie formalnoprawne”*⁴⁰⁵.

Dyrektor generalny urzędu to kolejne ogniwo organizacyjne służby cywilnej obok Szefa Służby Cywilnej oraz Rady Służby Cywilnej. Dyrektorzy generalni mają stanowić

⁴⁰² Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, Dz. U. nr227, poz.1505 z późn. zm.

⁴⁰³ Ibidem.

⁴⁰⁴ B. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Wydawnictwo Casus-Print, Warszawa-Kraków 1996, s. 21.

⁴⁰⁵ H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 22.

gwarancję, iż zadania powierzone służbie cywilnej będą realizowane prawidłowo, neutralnie politycznie i zgodny z ideą służby cywilnej⁴⁰⁶.

Wśród zadań dyrektora generalnego na pierwszym planie są te czynności, które mają zapewnić prawidłowe funkcjonowanie urzędu. Sprawuje on nadzór nad komórkami organizacyjnymi urzędu, nadzoruje przebieg prac nad przygotowaniem projektu budżetu oraz układu wykonawczego w części dotyczącej urzędu. Do obowiązków dyrektora generalnego należy również zapewnienie przestrzegania tajemnicy państwowej oraz służbowej. Obowiązany jest dyrektor generalny m.in. do pouczenia członków korpusu o obowiązku przestrzegania tajemnicy prawnie chronionej jak również stworzenia odpowiednich warunków, które pozwalają na dochowanie tej tajemnicy np. odpowiednie zabezpieczenie systemów komputerowych czy szaf. Obowiązkiem dyrektora jest także zapewnienie przestrzegania zasad techniki prawodawczej⁴⁰⁷. Dotyczy to tworzenia wszelkich projektów aktów normatywnych.

II Zatrudnienie w służbie cywilnej

Ustawa dzieli członków korpusu służby cywilnej na urzędników służby, którzy są zatrudnieni na podstawie mianowania oraz na pracowników służby cywilnej, zatrudnianych na podstawie umowy o pracę. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która jest: co do zasady obywatelem polskim oraz korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada odpowiednie kwalifikacje. Warunki te muszą zostać spełnione kumulatywnie, brak jednego z wymagań dyskwalifikuje osobę, która ubiega się na to stanowisko⁴⁰⁸.

Ustawowe określenie warunków jakie musi spełniać osoba pragnąca stać członkiem korpusu służby cywilnej ma na celu, by nabór do tej służby pozwalał wyłonić osoby o najwyższych kwalifikacjach oraz walorach moralnych.

Korpus służby cywilnej, tworzą pracownicy oraz urzędnicy tej służby. Podstawą nawiązania stosunku pracy z pracownikami służby cywilnej jest umowa o pracę natomiast w przypadku urzędników jest to mianowanie. Umowa o pracę może być zawarta na czas

⁴⁰⁶ Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 1998, s. 77.

⁴⁰⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, Dz. U. nr 100, poz.908.

⁴⁰⁸ J. Arcimowicz, *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 87.

określony lub na czas nieokreślony. Z osobami podejmującymi pierwszy raz pracę w służbie cywilnej, zgodnie z art. 35 ust. 3 u. s. c. umowa o pracę jest zawierana na czas określony 12 miesięcy. Nie jest dopuszczalne zawieranie umowy na czas próbny⁴⁰⁹. Umowa zawarta na czas oznaczony ma na celu weryfikację umiejętności, wiedzy oraz postawy etycznej nowo przyjętego członka korpusu służby cywilnej.

Drugim ze sposobów nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej jest mianowanie. Charakter prawny aktu mianowania związany jest ze zwiększonym stopniem dyspozycyjności pracownika mianowanego jak również zakresem odpowiedzialności jak również zwiększoną ochroną jego pracy. Do powstania stosunku pracy na podstawie mianowania niezbędna jest zgoda pracownika (zgodne oświadczenie woli pracownika i pracodawcy)⁴¹⁰.

W doktrynie prawa brak jest jednolitej definicji mianowania. T. Górzyńska zwraca uwagę, iż akt mianowania, z punktu widzenia klasyfikacji prawnych form działania jest decyzją administracyjną, aktem z zewnętrznej sfery działania administracji, czyli rozstrzygnięciem jednostronnym w sprawie indywidualnej. Według T. Górzyńskiej powoduje on powierzenie stanowiska wraz z kompetencjami i nawiązanie stosunku pracy⁴¹¹.

Akt mianowania w obecnym stanie prawnym nie ma charakteru jednolitego. Wywołuje on skutki zarówno w prawie pracy jak również w obszarze prawa administracyjnego. Powoduje powstanie stosunku o charakterze mieszanym⁴¹².

O uzyskanie mianowania w służbie cywilnej, zgodnie z art. 40 u. s. c. może ubiegać się osoba, która spełnia łącznie następujące warunki: jest pracownikiem służby cywilnej, posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński, jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony⁴¹³.

⁴⁰⁹ H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie...*, op. cit., s. 49.

⁴¹⁰ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 143.

⁴¹¹ T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzędnicy administracji państwowej*, PWN, Warszawa 1986, s. 43.

⁴¹² E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, op. cit., s. 27.

⁴¹³ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy ...*, op. cit., s. 119.

Osoba, która ubiega się o otrzymanie mianowania na urzędnika służby cywilnej składa do Szefa Służby Cywilnej w okresie od 1 stycznia do 31 maja danego roku i uiszcza opłatę za przystąpienie do tego postępowania. Szczegółowe zasady regulujące postępowanie kwalifikacyjne zawiera rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej⁴¹⁴.

II Zakres obowiązków członka korpusu służby cywilnej

Członkowie korpusu służby cywilnej jako osoby pełniące służbę publiczną posiadają szereg obowiązków, do których należą m.in.:

- przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa,
- ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela,
- racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, rzetelność, bezstronność, sprawność, terminowość przy wykonywaniu powierzonych zadań,
- dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej,
- rozwijanie wiedzy zawodowej,
- godne zachowywanie się w służbie i poza nią⁴¹⁵.

Oprócz wyżej wymienionych obowiązków ustawa przewiduje również m.in. obowiązek wykonywania poleceń służbowych przełożonych, zakaz kierowania się interesem jednostkowym, zakaz publicznego manifestowania swoich poglądów politycznych, zakaz uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej, zakłócającej funkcjonowanie urzędu, zakaz łączenia pracy w służbie z mandatem radnego oraz zakaz podejmowania dodatkowego zajęcia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu. Przedstawione obowiązki dotyczą wszystkich członków korpusu służby cywilnej, czyli zarówno urzędników, jak i pracowników tej służby. Grupa obowiązków urzędników (pracowników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej) poszerzona jest jeszcze o zakaz tworzenia partii politycznych, uczestniczenia w nich oraz zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych⁴¹⁶.

III Podsumowanie

⁴¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. nr 218, poz. 1695.

⁴¹⁵ Ibidem.

⁴¹⁶ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy ...*, op. cit., s.224.

Istotą oraz sensem istnienia służby cywilnej jest zbudowanie kadry, która wykonuje zadania państwa w sposób profesjonalny, rzetelny, bezstronny jak również neutralny politycznie, niezależnie od zmieniających się układów politycznych. Polski ustawodawca dostrzegł konieczność stworzenia odrębnego korpusu urzędniczego oraz przyznał służbie cywilnej specjalny status prawny. Status ten określa ustawa z dnia 21, listopada 2008 o służbie cywilnej, która zaliczana jest do tzw. pragmatyk urzędniczych. Oznacza to, iż organizację oraz funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce regulują przede wszystkim przepisy prawa publicznego, które określają jej szczególny charakter⁴¹⁷. W większości krajów demokratycznych istnienie specjalnego korpusu kadr urzędniczych, które określane są jako służba cywilna jest jednym ze standardów współczesnej administracji.

Bibliografia:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, Dz. U. nr 100, poz.908.
3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, Dz. U. nr 227, poz.1505 z późn. zm
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. nr 218, poz. 1695.
5. Arcimowicz J., *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
6. Boć J.(red.),*Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004.
7. Chochowska A., *Służba cywilna w Polsce*,[w:]K. Chochowski(red), *Prawo urzędnicze*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom2012.
8. Chochowski K., *Słowo wstępne*,[w:]K. Chochowski(red), *Prawo urzędnicze*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom2012.
9. Cieślak Z., J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 1998.
10. Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*[w:] J. Hausner(red.),*Administracja publiczna* , Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

⁴¹⁷ A. Chochowska, *Służba cywilna w ...*,op. cit., s.59.

11. Drobny W., M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
12. Górzyńska T., J. Łętowski, *Urzędnicy administracji państwowej*, PWN, Warszawa 1986.
13. Hebdzyńska B., *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Wydawnictwo Casus-Print, Warszawa-Kraków 1996.
14. Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.
15. Jagielski J., K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001.
16. Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.
17. Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
18. Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006.
19. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004.

Rozdział XV

Akt urodzenia- wybrane zagadnienia

Julita Romanowska⁴¹⁸

Streszczenie

Akt urodzenia jest jednym z fundamentalnych dokumentów wiążących się ze stanem cywilnym osoby. Akt ten jest dokumentem, który stał się domeną państwa. Reguluje podstawowe kwestie jak imię i nazwisko urodzonego dziecka. Stanowi potwierdzenie oraz dowód narodzin, tworzy stan cywilny osoby, który zakończy się w chwili jej śmierci. Jest on umiejscowiony w całym ustroju prawnym, posiadając przy tym niebagatelne połączenie z kodeksem rodzinnym i opiekuńczym oraz prawem spadkowym.

Wstęp

Akt urodzenia, zwany również metryką jest aktem stanu cywilnego. Stanowi on potwierdzenie oraz dowód narodzin, tworzy stan cywilny osoby, który zakończy się w chwili jej śmierci. Akt urodzenia ma charakter deklaratoryjny. Oświadcza, że w określonym dniu urodziło się dziecko, co oznacza, że fakty, które wpływają na stan cywilny wywołują skutki od momentu ich zaistnienia, a nie od chwili realizacji wpisu do ksiąg stanu cywilnego⁴¹⁹.

Rola aktu urodzenia jest bardzo ważna, gdyż jest on silnie powiązany z innymi aktami stanu cywilnego, które towarzyszą danej osobie przez całe życie. Rozdział 5 ustawy z dnia 29 września 1986r. – Prawo o aktach stanu cywilnego⁴²⁰, opisuje przepisy dotyczące aktu urodzenia. Rozporządzenie z 26 października 1998 roku, w sprawie zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, określonego prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, utrzymywania i zabezpieczania zostało wydane Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o aktach stanu cywilnego.

⁴¹⁸ Studentka, Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

⁴¹⁹ Smoczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze , Analiza i wykładnia* – wyd. C.H. Beck. , Warszawa 2001 , str. 18.

⁴²⁰ Ustawa z dnia 29 września 1986 roku, *Prawo o aktach stanu cywilnego* , Dz. U. 2012, nr 212, poz. 1529.

Księgi stanu cywilnego, do których wpisywane się akty stanu cywilnego, prowadzone są w urzędach stanu cywilnego. Urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędu gminy.

Urzędy Stanu Cywilnego mają obowiązek przechowywać dokumenty przez 100 lat.

Forma aktu urodzenia

Akt stanu cywilnego jest złożony z trzech części: zasadniczej treści, marginesu, a także rubryki „Uwagi”. Zasadnicza część opisuje stan cywilny danej osoby. W kolumnie „Uwagi” znajdują się uwagi m.in. o poprawkach, okolicznościach związanych ze sporządzeniem aktu, udziale osób w określonym postępowaniu, a także relacji między danym aktem i innymi aktami związanymi z daną osobą, które nie mają wpływu na stan cywilny osoby. Wzmianki z marginesu są konieczną częścią aktu, jedną z nich są ostateczne decyzje administracyjne, w skład których wchodzi m.in. decyzje o ustaleniu brzmienia lub zmianie imienia i nazwiska, sprostowaniu, uzupełnieniu lub unieważnieniu aktu. Następną wzmianką są prawomocne orzeczenie sądu związane z separacją, unieważnieniem małżeństwa, rozwodem, stwierdzeniem oraz zaprzeczeniem ojcostwa, przysposobieniem i jego rozwiązaniem, unieważnieniem uznania ojcostwa, sprostowaniem lub unieważnieniem aktu, zastąpieniem unieważnionego aktu nowym, uchyleniem postanowienia o uznaniu za zmarłego lub stwierdzeniem zgonu. Kolejną podstawą do wprowadzenia wzmianki z marginesu w akcie urodzenia są odpisy pochodzące z akt stanu cywilnego, a także innych dokumentów, które mają wpływ na treść aktu lub jego ważność. Zaliczamy do nich akt stanu cywilnego sporządzony za granicą, akt małżeństwa rodziców dziecka urodzonego przed zawarciem małżeństwa, oświadczenie o zmianie imienia dziecka lub oświadczenie o powrocie do nazwiska noszonego przed zawarciem małżeństwa w przypadku rozwiedzionego małżonka, protokoły dotyczące uznania dziecka oraz nadaniu dziecku nazwiska, które nosi mąż matki, dokumenty, które zostały wystawione przez organ innego państwa. Ostatnią podstawą jest nadanie dziecku imienia oraz wpisanie danych dotyczących ojca⁴²¹.

Urząd stanu cywilnego zobligowany jest prowadzić rejestrację oddzielnie dla każdego aktu, pomimo, iż akty urodzenia, małżeństwa oraz zgonu należą do tej samej kategorii aktów

⁴²¹ Czajkowska A., Pachniewska E., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005 s. 48.

stanu cywilnego⁴²². Prowadzona jest na luźnych drukach, łączonych następnie w księgę, którą zamyka się po ostatnim wpisie w danym roku kalendarzowym, stosując odpowiednią adnotację⁴²³.

Akty stanu cywilnego powinny być wysoko zabezpieczone, w formie papierowej, gdyż stanowią dowód dla potwierdzenia faktów w nich przedstawionych w obrocie prawnym⁴²⁴. Powinny być wypełniane z zachowaniem najwyższej czytelności i staranności. Mogą zostać sporządzane zarówno pismem ręcznym, maszynowym, jak i przy użyciu komputera, priorytetem jednak jest ich odpowiednia czytelność⁴²⁵.

Gotowy aktu stanu cywilnego podpisany jest przez osoby, które zgłaszają urodzenie lub zgon, osoby chcące wstąpić w związek małżeński lub ich pełnomocników, świadków.

Według ustawy z dnia 29 września 1986r. „, Jeżeli osoba obowiązana do zgłoszenia urodzenia lub zgonu nie może porozumieć się z kierownikiem urzędu stanu cywilnego ani ustnie, ani na piśmie ze względu na swoją ułomność fizyczną lub nieznaną języka polskiego, kierownik urzędu stanu cywilnego wzywa biegłego lub tłumacza”⁴²⁶, jeżeli sytuacja wymaga zaangażowania tych osób.

Kierownik urzędu stanu cywilnego od razu po sporządzeniu podpisuje akt, pieczętując go pieczęcią z imieniem i nazwiskiem. Jeżeli jednak akt sporządzony został przez wójta, burmistrza lub zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego, na pieczęcie oprócz imienia i nazwiska znajduje się pełniona funkcja⁴²⁷.

Treść aktu urodzenia

Akt urodzenia jest aktem stanu cywilnego, potwierdzającym fakt urodzenia się dziecka. Obowiązek zgłoszenia urodzonego dziecka należy do ojca, matki dziecka jeśli jej stan na to pozwala, lekarza lub położnej⁴²⁸. Dokument ten sporządza się na podstawie

⁴²² Ustawa z dn. 29 wrzesień 1986r., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2012, nr 212, poz. 1529.

⁴²³ Tamże.

⁴²⁴ Tamże.

⁴²⁵ Tamże.

⁴²⁶ Tamże.

⁴²⁷ A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz...*, op. cit., s. 48.

⁴²⁸ Tamże.

pisemnego zgłoszenia urodzenia dziecka wystawionego przez lekarza, położną lub zakład opieki zdrowotnej⁴²⁹.

Akt urodzenia zawiera:

- a) nazwisko, imię (imiona) i płeć dziecka;
- b) miejsce i datę urodzenia dziecka;
- c) nazwiska, nazwiska rodowe rodziców, imię (imiona), miejsce i datę urodzenia, miejsce zamieszkania każdego z rodziców w chwili urodzenia się dziecka;
- d) nazwisko, imię i miejsce zamieszkania zgłaszającego;
- e) dane dotyczące zakładu opieki zdrowotnej, jeżeli sporządzenie aktu następuje na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 39 ust. 2⁴³⁰.

Nadanie dziecku imienia (imion) leży po stronie rodziców, jest to cecha władzy rodzicielskiej. Wybór imienia jest skuteczny tylko jeżeli pochodzi od obojga rodziców. Zdarza się jednak, że głos jednego z rodziców zastępowany jest rozstrzygnięciem sądu opiekuńczego. W sytuacji kiedy podczas sporządzania aktu urodzenia rodzice nie podjęli decyzji co do imienia potomka, kierownik urzędu stanu cywilnego wpisuje do aktu urodzenia imię zwykle używane w kraju.

Według art. 51 ustawy o prawach aktu stanu cywilnego, rodzice mogą w ciągu 6 miesięcy od daty sporządzenia aktu urodzenia złożyć kierownikowi urzędu stanu cywilnego pisemne oświadczenie o zmianie imienia (imion) dziecka wpisanego do aktu w chwili jego sporządzenia⁴³¹.

Wedle art. 50 ust.1 a.s.c. kierownik urzędu stanu cywilnego może nie zaakceptować oświadczenia wyboru więcej niż dwóch imion, imienia nieprzyzwoitego i ośmieszającego oraz nie pozwalającego odróżnić płci dziecka (np. Eris, Dąb, Pele)⁴³². Są to jedyne argumenty odrzucające wybrane przez rodziców imię. Odmowa wpisania danego imienia przez urzędnika stanu cywilnego musi posiadać odpowiednie uzasadnienie sporządzone

⁴²⁹ Ustawa z dn. 29 wrzesień 1986r., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2012, nr 212, poz. 1529.

⁴³⁰ Tamże.

⁴³¹ Tamże.

⁴³² Tamże.

w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do organu odwoławczego- wojewody⁴³³.

Określenie nazwiska dziecka nie jest zawile w przypadku dziecka wywodzącego się z małżeństwa. Zakłada się, że dziecko, które pochodzi od męża matki, będzie nosić jego nazwisko. Odstępstwem od tej normy jest sytuacja, gdy małżonkowie oznajmili, że dziecko będzie nosić nazwisko matki⁴³⁴.

Pisemne zgłoszenie urodzenia dziecka powinno w szczególności zawierać:

- a) imię i nazwisko, nazwisko rodowe, datę urodzenia, PESEL, określenie stanu cywilnego oraz miejsca stałego zameldowania matki dziecka;
- b) imię i nazwisko, datę urodzenia, PESEL, określenie stanu cywilnego oraz miejsca stałego zameldowania ojca dziecka;
- c) dane dotyczące wykształcenia rodziców dziecka;
- d) dane dotyczące źródła utrzymania rodziców dziecka;
- e) datę urodzenia dziecka;
- f) określenie miejscowości urodzenia dziecka;
- g) określenie płci, ciężaru i długości dziecka;
- h) charakterystykę porodu⁴³⁵.

Stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego

Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zależy to od wielkości jednostki samorządowej.

Na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego może zostać zatrudniona także inna osoba, która posiada m.in.:

- a) obywatelstwo polskie,
- b) pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych,
- c) ukończyła studia prawnicze lub administracyjne,

⁴³³ Ustawa z dn. 23 stycznia 2009., O wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009, nr 31, poz. 206.

⁴³⁴ Ustawa z dn. 25 luty 1964r., Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. 2013, nr 788, poz. 1439.

⁴³⁵ Ustawa z dn. 29 wrzesień 1986r., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2012, nr 212, poz. 1529.

- d) cieszy się nieskazitelną opinią,
- e) nie była prawomocnie skazana,
- f) posiada co najmniej 5 letni staż pracy (na stanowiskach urzędniczych, w służbie cywilnej, urzędach państwowych z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi)⁴³⁶.

Do zadań kierownika USC należy m.in.:

- a) wykonywanie obowiązków kierownika usc
- b) przyjmowanie oświadczeń dotyczących: wstąpienia w związek małżeński lub wskazaniu kandydata na opiekuna prawnego
- c) prowadzenie spraw wynikających z ustawy o aktach stanu cywilnego,
- d) prowadzenie spraw wynikających z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego
- e) sporządzanie aktów urodzeń, małżeństw, zgonów,
- f) posiadanie legitymacji procesowej do wystąpienia do sądu w sprawach określonych w ustawie,
- g) nanoszenie zmian w aktach urodzeń, małżeństw i zgonów w oparciu o orzeczenia sądowe, decyzje administracyjne, oświadczenia stron i odpisy aktów stanu cywilnego,
- h) prowadzenie akt zbiorowych do ksiąg stanu cywilnego,
- i) powiadamianie usc i organów ewidencji ludności o sporządzonych aktach stanu cywilnego,
- j) przesyłanie dowodów osobistych osób zmarłych do biura ewidencji ludności,
- k) sporządzanie sprawozdań statystycznych w sprawach urodzeń, małżeństw i zgonów
- l) wystawianie zaświadczeń i odpisów aktów stanu cywilnego,
- m) przyjmowanie oświadczeń o braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa i wyznaczanie terminu zawarcia małżeństwa,
- n) wydawanie decyzji związanych z rejestracją stanu cywilnego,
- o) współpraca z sądami w sprawach sprostowania aktów stanu cywilnego lub ich unieważnienia

Kierownik urzędu stanu cywilnego musi być zawsze obecny w urzędzie, z uwagi na to, iż nie można odkładać daty przyjęcia oświadczeń o zmianie stanu cywilnego.

⁴³⁶ Ustawa z dn. 29 wrzesień 1986r., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2012, nr 212, poz. 1529.

Zakończenie

Akt urodzenia jest podstawowym i jednym z najistotniejszych aktów stanu cywilnego. Istotne znaczenie ma okoliczność narodzin dziecka, od tej chwili staje się ono przedmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Sporządzenie aktu urodzenia potwierdza ten fakt deklaratoryjnie, na gruncie obowiązującego prawa. Znaczenie tego aktu jest niezmiernie ważne, gdyż reguluje on tożsamość człowieka, ustala stan cywilny nowonarodzonego człowieka. Zawiera również dane osobowe innych osób, których wpływ na budowanie jego stanu cywilnego miał istotne znaczenie. Akt urodzenia nie ma innego formalnego odpowiednika. „W aktualnym stanie prawnym w Polsce żaden inny dokument tożsamości nie zawiera tak wielu szczegółowych informacji o życiu człowieka, jego przeszłości, rodzinie, zmianach w zakresie stosunków prawnofiliacyjnych, jak właśnie akt urodzenia”⁴³⁷.

Mimo, iż treść aktu urodzenia jest względnie prosto złożona, pojedyncze jego elementy wymagają wnikliwej analizy, gdyż zapisy aktu są obwarowane szeregiem przepisów, wpływających na jego ostateczną budowę. W przypadku aktu urodzenia niezbędna jest również znajomość prawa o aktach stanu cywilnego oraz kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, które bezpośrednio odnoszą się do omawianego aktu.

Akt urodzenia ma wpływ na późniejsze sporządzanie innych aktów stanu cywilnego.

⁴³⁷ Wilk A., *Akt urodzenia*, Warszawa 2014, s. 15.

Bibliografia:

Akty prawne

1. Ustawa z dn. 25 luty 1964r., Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. 2013, nr 788, poz. 1439.
2. Ustawa z dnia 29 września 1986 roku, *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2012, nr 212, poz. 1529.
3. Ustawa z dn. 23 stycznia 2009., O wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009, nr 31, poz. 206.

Literatura

1. Czajkowska A., Pachniewska E., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
2. Smoczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze, Analiza i wykładnia* – wyd. C.H.Beck, Warszawa 2001.
3. Wilk A., *Akt urodzenia*, Warszawa 2014.

Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, jest organizacją studencką działającą przy Katedrze Prawa Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Koło powstało 28 stycznia 2010r. od początku swojej działalności czynnie włączyło się w działalność naukową uczelni. Koło organizuje konferencje naukowe (31 konferencji o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym); sympozja naukowe, spotkania o charakterze naukowym. Członkowie koła realizują liczne projekty badawcze w obszarze nauk społecznych w szczególności prawa i nauki o administracji. Umiejętności teoretyczne poszerzane są poprzez liczne wyjscia edukacyjne. Co roku koło organizuje konkurs Wiedzy o Prawie dla młodzieży szkół ponad gimnazjalnych subregionu radomskiego. Organizacja organizuje również „Dni Prawa i Przedsiębiorczości” - inicjatywa ma na celu pomoc studentom regionu radomskiego, a także osobą poszukującym pracy znaleźć oferty pracy, szkoleń, staży. W ramach współpracy z praktykami koło organizuje spotkania, debaty z praktykami życia gospodarczego. Członkowie koła są grupą ludzi otwartych na współpracę posiadających pasję i chęć działania, co bez wątpienia przekłada się na sukcesy naukowe członków: stypendia naukowe Rektora UTH za średnią ocen i osiągnięcia naukowe, stypendia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wyróżnienia w konkursach Studencki Nobel, Primus Inter Pares, wyróżnienia Dziekana Wydziału, jak i Rektora Uczelni, a także regionalnych Stowarzyszeń i Fundacji. Koło współpracuje z kołami naukowymi takich uczelni jak: Uniwersytet Warmińsko – Mazurski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, a także Stowarzyszeniem Studentów „Bez Granic”.

Koło otwarte jest na współpracę z organizacjami studenckimi, kołami naukowymi, stowarzyszeniami, fundacjami, praktykami życia gospodarczego.

**Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.uniwersytetradom.pl**

ISBN 978-83-937938-7-7