

PRAWO WOBEC WYZWAŃ CYWILIZACYJNYCH. WYBRANE ZAGADNIENIA

PRACE UCZESTNIKÓW PRAWNICZYCH
SEMINARIÓW DOKTORSKICH INP PAN

Redakcja naukowa:

MATEUSZ BŁACHUCKI
GRZEGORZ MATERNA



PRAWO WOBEC WYZWAŃ CYWILIZACYJNYCH. WYBRANE ZAGADNIENIA

PRACE UCZESTNIKÓW PRAWNICZYCH
SEMINARIÓW DOKTORSKICH INP PAN

Redakcja naukowa:
Mateusz Błachucki
Grzegorz Materna



Redakcja naukowa:

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Grzegorz Materna, prof. INP PAN

Książka sfinansowana ze środków Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Recenzja:

dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN

dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN

dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN

dr Wojciech Drobny

Redakcja językowa: Justyna Ramiączek, Natalia Szymańska

Proofreading: Eric Hilton

Projekt layoutu, okładka: Wydawnictwo INP PAN

Skład i łamanie tekstu: Włodzimierz Zakrzewski

e-ISBN 978-83-66300-95-8

Wydawnictwo INP PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl

tel.: 793 876 193

Warszawa 2024

Wydanie I

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WSTĘP	9

Część 1. Prawo Publiczne

Magda Biernat-Kopczyńska

PLANOWANA ZMIANA FORMY AKTU PRAWNEGO DLA ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA BATERII W KONTEKŚCIE GOSPODARKI CYRKULARNEJ	13
--	----

Wioletta Borysewicz

WYBRANE PRAWNE ASPEKTY INTERWENCYJNEGO ODEBRANIA ZWIERZĘCIA W ŚWIEŁLE USTAWY Z DNIA 21 SIERPNI 1997 R. O OCHRONIE ZWIERZĄT	25
--	----

Tomasz Cygan

AKCESORYJNY CHARAKTER PRAWA DOUZYSKANIA KOPII DANYCH (OBOWIĄZKU DOSTARCZENIA DANYCH) W ŚWIEŁLE WYROKU TSUE Z 4 MAJA 2023 ROKU W SPRAWIE ÖSTERREICHISCHE DATENSCHUTZBEHÖRDE/CRIF GMBH	37
---	----

Robert Łopatek

OPODATKOWANIE ZBYCIA UDZIAŁÓW W SPÓŁCE NIERUCHOMOŚCIOWEJ NA TLE UMOWY O UNIKANIU PODWÓJNEGO OPODATKOWANIA ZAWARTEJ POMIĘDZY POLSKĄ I HOLANDIĄ PRZED I PO WEJŚCIU W ŻYCIE PROTOKOŁU.....	45
---	----

Maria Piech

WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ W ŚWIEŁLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO.....	55
---	----

Michał Skalka

WYMOGI KWALIFIKACYJNE NA MASZYNISTĘ KOLEJOWEGO – OCENA NOWELIZACJI.....	61
--	----

Piotr Solka

WPŁYW KONSTRUKCJI ART. 57A P.P.S.A. NA MOŻLIWOŚCI ORZECZNICZE SĄDÓW W SPRAWACH ZE SKARGI NA INTERPRETACJĘ INDYWIDUALNĄ.....	69
--	----

Agnieszka Śliwa

NOWE TECHNOLOGIE CYFROWE A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA PRODUKT NIEBEZPIECZNY. ANALIZA OBOWIĄZUJĄCEJ DEFINICJI „PRODUKTU” I PROPOZYCJI JEJ ZMIANY W PRAWIE POLSKIM I EUROPEJSKIM	77
---	----

Część 2. Prawo Prywatne

Aneta Aplas-Żaboklicka

PRAWO PRACOWNIKA DO ODEŁĄCZENIA SIĘ NA PRZYKŁADZIE FRANCJI.....	87
---	----

Marta Kościecha-Karkowska

ROZLICZENIE NIEWAŻNEJ UMOWY KREDYTU WALUTOWEGO NA PRZYKŁADZIE KREDYTÓW FRANKOWYCH	95
--	----

Kornel Kowalski

TWÓRCZY CHARAKTER PRZEDMIOTU UMOWY O DZIEŁO W ŚWIETLE
ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO I SĄDÓW POWSZECHNYCH.....105

Aleksandra Lisak

WYCZERPANIE SUMY GWARANCYJNEJ W UMOWACH UBEZPIECZENIA
ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ POSIADACZY POJAZDÓW MECHANICZNYCH..... 113

Joanna Lutkiewicz

LEGALIZACJA POBYTU I ZATRUDNIENIA CUDZOZIEMCÓW PODLEGAJĄCYCH
CZASOWEJ OCHRONIE W POLSCE W ZWIĄZKU Z ROSYJSKĄ AGRESJĄ
W UKRAINIE – WYBRANE ZAGADNIENIA123

Michał Wojciech Sujecki

PRAWO DO ODDYCHANIA CZYSTYM POWIETRZEM JAKO DOBRO OSOBISTE
CZŁOWIEKA 131

Marcin Szymanek

REFORMY ZBIOROWEGO PRAWA PRACY. PRZEGLĄD PRAC LEGISLACYJNYCH
Z LAT 2015-2023. DYSKUSJA NAD KIERUNKAMI DAJSZYCH ZMIAN.....145

Tomasz Świętnicki

ZAKRES PODMIOTOWY ART. 32 USTAWY O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH PO
NOWELIZACJI PRAWA ZWIĄZKOWEGO 161

WYKAZ SKRÓTÓW

AI	Artificial Intelligence [sztuczna inteligencja]
APD	Autorité de protection des données
ANSPDCP	Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal
BAT	Best Available Technology [najlepsza dostępna technologia]
bhp	bezpieczeństwo i higiena pracy
BVwG	Bundesverwaltungsgericht [Austriacki Federalny Sąd Administracyjny]
CAFE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy
CBOS	Centrum Badań Opinii Społecznej
CEAP 1.0.	Circular Economy Action Plan 1.0. [Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym 1.0.]
CEAP 2.0.	Circular Economy Action Plan 2.0. [Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym 1.0.]
CHF	frank szwajcarski
CITES	Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem [Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora]
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie [Centrum Badań i Obserwacji Warunków Życia]
CRIF	Center of Research in International Finance [Centrum Badań nad Finansami Międzynarodowymi]
DKIS	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej
DSB	Datenschutzbehörde [Austriacki Urząd Ochrony Danych]
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy UE
Dz. Urz. WE	Dziennik Urzędowy WE
EDPB	European Data Protection Board
EFTA	Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu [European Free Trade Agreements]
EKPC	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
EROD	Europejska Rada Ochrony Danych
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EZŁ	Europejski Zielony Ład
FG	Finanzgericht
GHS	Gerechtshof
GmbH	Gesellschaft mit Beschränkter Haftung niem. [spółka z ograniczoną odpowiedzialnością]
GOZ	gospodarka o obiegu zamkniętym
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ICT	Information and communication technologies [technologia komunikacyjno-informacyjna]
INP PAN	Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

kierownik HR	kierownik od zarządzania zasobami ludzkimi
k.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny
klauzula PPT	Principal Purpose Test [klauzula w zakresie podatku w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania]
k.p.	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy
k.p.a	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego
KPSG	Komendant Placówki Straży Granicznej
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
k.s.h.	Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Kodeks spółek handlowych
LIBOR	London Inter Bank Offered Rate [referencyjna wysokość oprocentowania depozytów i kredytów na rynku międzybankowym w Londynie]
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
MOS	Moduł Obsługi Spraw
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NSZZ „Solidarność”	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development [Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju]
o.p.	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OVG	Oberverwaltungsgericht
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PESEL	Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności
PGE	Polska Grupa Energetyczna
PLN	nowy złoty polski
p.p.s.a.	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
PSA	Peugeot Société Anonyme [grupa samochodowa Peugeot]
PWN	Państwowe Wydawnictwo Naukowe
RB	Rechtbank
RDS	Rada Dialogu Społecznego
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)
ROP	rozszerzona odpowiedzialność producenta
ROU	Rejestr Obywateli Ukrainy
rozp.Diia.pl	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia procedur oraz usług, w których dokument elektroniczny oraz certyfikat mogą być wykorzystywane do stwierdzania tożsamości obywatela Ukrainy z 5 października 2023 r.
RP	Rzeczpospolita Polska
RUE	Rada UE
SA	Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy

SR	Sąd Rejonowy
status CUE	status przewidziany dla cudzoziemca będącego członkiem rodziny UE
status NUE	status przewidziany dla obywateli państw nie objętych statusami UE
status UKR	status osoby, której nadano numer PESEL na podstawie art. 4 p.o.U.
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ubezpieczenie OC	ubezpieczenie Odpowiedzialności Cywilnej
u.c.o.	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
u.cudz.	Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
UE	Unia Europejska
UFG	Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny
u.k.t.	Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees [Wysoka Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców]
UODO	Urząd Ochrony Danych Osobowych
u.o.z.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
u.o.p.	Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców
u.p.d.o.p.	Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych
u.p.o.p.p.	Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców
UPO PL-NL	Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisana w Warszawie 13 lutego 2002 r.
u.p.o.U.	Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. – o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa
u.pr. aut.	Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo autorskie
u.p.z.i.r.p.	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
u.r.d.s.	Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego
u.s.u.o.p	Ustawa z dnia 19 czerwca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r.
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
u.u.o. UFG i PBUiK	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych
u.s.u.s	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych
u.z.z.	Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych
VG	Verwaltungsgericht
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia [World Health Organization]
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZBP	Związek Banków Polskich

ZPdsPP
ZUS
ZZZE

Zespół Problemowy ds. Prawa Pracy
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków

WSTĘP

Prezentowany tom pt. *Prawo wobec wyzwań cywilizacyjnych. Wybrane zagadnienia* jest zbiorem artykułów naukowych uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich prowadzonych przez Instytut Nauk Prawnych PAN. Autorzy zgromadzonych tekstów przygotowywali je pod okiem opiekunów naukowych w ramach badań związanych z przygotowywanymi rozprawami doktorskimi. W ten sposób powstał zbiór tekstów naukowych o tematyce odzwierciedlającej bardzo zróżnicowane zainteresowania naukowe autorów, a zarazem mieszczącej się w zakresie tematycznym realizowanego przez INP PAN w latach 2021–2025 tematu badawczego: Prawo wobec wyzwań cywilizacyjnych. Artykuły składające się na niniejszą monografię dotyczą zarówno zagadnień prawa polskiego, europejskiego (unijnego), jak i innych państw.

W pierwszej części niniejszej monografii zamieszczone zostały publikacje z zakresu prawa publicznego. Ich autorzy przedstawili w nich wyniki badań dotyczących tak różnorodnych tematów jak: odpowiedzialność producenta baterii w kontekście gospodarki cyrkularnej (M. Biernat-Kopczyńska), aspekty interwencyjnego odebrania zwierzęcia (W. Borysewicz), obowiązek administratora dostarczenia kopii danych w świetle RODO (T. Cygan), opodatkowanie zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej i unikanie podwójnego opodatkowania (R. Łopatek), orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zasady społeczeństwa obywatelskiego i wolności zrzeszania się (M. Piech), wymogi kwalifikacyjne na maszynistę kolejowego (M. Skalka), możliwości orzeczniczych sądów w sprawach ze skarg na interpretacje indywidualne przepisów prawa podatkowego (P. Solka) oraz odpowiedzialność za produkt niebezpieczny i nowe technologie cyfrowe (A. Śliwa).

W drugiej części niniejszej książki umieszczono publikacje poświęcone zagadnieniom prawa prywatnego. Autorzy zgromadzonych tekstów podjęli takie zagadnienia jak: prawo pracownika do odłączenia w prawie francuskim (A. Aplas-Żaboklicka), rozliczenie nieważnej umowy kredytu walutowego w przypadku kredytów frankowych (M. Kościecha-Karkowska), twórczy charakter przedmiotu umowy o dzieło (K. Kowalski), wyczerpanie sumy gwarancyjnej w umowach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (A. Lisak), legalizacja pobytu i zatrudnienia cudzoziemców podlegających czasowej ochronie w Polsce w związku z rosyjską agresją w Ukrainie (J. Lutkiewicz), prawo do oddychania czystym powietrzem (M.W. Sujecki), reformy zbiorowego prawa pracy (M. Szymanek) oraz zakres podmiotowy ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych (T. Świętnicki).

Różnorodność poruszonych tematów pokazuje bogactwo zainteresowań naukowych uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich INP PAN. Proponując lekturę niniejszego tomu, gorąco liczymy, że zgromadzone w nim teksty spotkają się z przychylną reakcją ze strony czytelników.

Dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
Dr hab. Grzegorz Materna, prof. INP PAN

Część 1.
Prawo publiczne

PLANOWANA ZMIANA FORMY AKTU PRAWNEGO DLA ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA BATERII W KONTEKŚCIE GOSPODARKI CYRKULARNEJ

Planned change in the form of a legal act for the extended responsibility of battery producers in the context of the circular economy

Magda Biernat-Kopczyńska

ORCID: 0009-0006-0585-9158

Abstrakt

Celem artykułu jest omówienie rozszerzonej odpowiedzialności producenta baterii (ROP) w ujęciu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Ponadto określone zostanie, czy między ROP a GOZ zachodzą jakieś związki, a także czy planowana zmiana formy aktu prawnego regulującego m.in. ROP baterii stanowi świadome i konsekwentne działanie polityki UE w przejściu na GOZ. Autorka przedstawia zagadnienie ROP na przykładzie baterii w kontekście gospodarki cyrkularnej, gdyż projekt rozporządzenia w tym zakresie jest na najbardziej zaawansowanym etapie legislacyjnym. W artykule skupiono się na prawie unijnym, omówiono ogólnie, czym jest GOZ w świetle polityki UE, wskazano przykładowe obowiązki wynikające z ROP obecnie i w projektowanych zmianach.

Abstract

The purpose of this article is to discuss extended producer responsibility (EPR) for batteries in the context of the closed-loop economy. In addition, it will be determined whether there is any relationship between EPR and the closed-loop economy, and whether the planned change in the form of a legal act regulating battery EPR, among other things, represents a conscious and consistent action of EU policy in the transition to a circular economy. The author presents the issue of EPR using the example of batteries in the context of the closed-loop economy, as the draft regulation on batteries is at the most advanced legislative stage. The article focusses on EU law, discusses in general what the closed-loop economy according to EU policy and identifies examples of EPR obligations as they stand now and following the proposed changes.

Słowa kluczowe: baterie, rozszerzona odpowiedzialność producenta, ROP, gospodarowanie zużytymi bateriami, środowisko, prawo Unii Europejskiej, zrównoważony rozwój, gospodarka cyrkularna

Keywords: batteries, extended producer responsibility, EPR, waste batteries management, environment, European Union law, sustainable development, circular economy

1. Wstęp

Baterie i akumulatory stanowią źródło energii¹. Są też kluczowym elementem w procesie przechodzenia do neutralności klimatycznej² oraz gospodarki cyrkularnej³. Jak wskazuje Parlament Europejski, zapotrzebowanie na nie szybko rośnie i do 2030 r. ma wzrosnąć nawet 14-krotnie (UE może odpowiadać za 17% tego zapotrzebowania)⁴. Wzrost ten jest spowodowany przede wszystkim rozwojem gospodarki cyfrowej, energią odnawialną oraz mobilnością niskoemisyjną⁵. Jak wskazują przykładowe dane z Eurostatu⁶ dotyczące sprzedaży baterii i akumulatorów przenośnych, w latach 2009–2020 w UE sprzedaż tych produktów wzrosła z 162.000 do 229.000 t. Bateria, kończąc swój cykl życia, staje się odpadem. Wytwarzanie odpadów stanowi jeden z głównych i wciąż pogłębiających się problemów dla środowiska i zdrowia ludzkiego, mimo różnych prób jego kontrolowania⁷. Oprócz skutków środowiskowych i mających wpływ na zdrowie fakt powstania odpadów należy bezpośrednio wiązać ze stratami ekonomicznymi, gdyż szacuje się, że materiały wysyłane na składowiska w UE mogą mieć wartość handlową wynoszącą 5,25 mld euro rocznie⁸. Co więcej, należy pamiętać zarówno o koszcie niezbędnej do zbiórki infrastruktury, sortowania i gospodarowania odpadami, jak i o kryzysie zasobów naturalnych (nadmierna eksploatacja tych zasobów) spowodowanym wzrostem liczby ludności, urbanizacją, niezrównoważoną działalnością gospodarczą i negatywnymi wzorcami konsumpcji⁹. Aby sprostać tym wyzwaniom, w marcu 2020 r. Komisja Europejska przyjęła drugi¹⁰ plan działania

- 1 Na terenie UE dostępne są baterie: akumulatory samochodowe, baterie do lekkich środków transportu, baterie przemysłowe czy baterie przenośne. *Baterie dostępne w UE*, https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20220309PHT25128/20220309PHT25128_original.jpg [dostęp: 2.05.2023].
- 2 Więcej o neutralności klimatycznej patrz: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład z 11 grudnia 2019 r., COM/2019/640 final, tzw. EŻŁ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 2.05.2023].
- 3 Gospodarka cyrkularna (inaczej zwana gospodarką o obiegu zamkniętym, GOZ) to koncepcja, w której dąży się do racjonalnego wykorzystywania zasobów, by ograniczać negatywny wpływ produktów i odpadów na środowisko. GOZ to podejście do produkcji i konsumpcji polegające na dzieleniu, wymianie, ponownym użyciu, naprawie i poddawaniu recyklingu istniejących już materiałów tak, by zredukować użycie surowców i powstawanie odpadów. Wpływa to bezpośrednio na minimalizowanie zużycia energii. GOZ zapewnia wydłużenie życia produktów, ponieważ tworzy się zamknięta pętla, w której powstające odpady mogą zostać użyte jako surowce do nowych produktów. W praktyce oznacza to ograniczenie odpadów do minimum. Kiedy produkt osiągnie koniec życia, materiały go budujące mogą zostać w obiegu dzięki recyklingowi. GOZ stanowi odejście od tradycyjnego, linearnego modelu ekonomicznego oraz na dużych ilościach tanich, łatwo dostępnych materiałów i energii. Ważną częścią tego modelu jest planowe starzenie się produktu. Produkt projektuje się tak, aby miał ograniczoną żywotność, a w następstwie konsument musiał nabyć kolejny produkt, przez co rośnie wolumen wytwarzanych odpadów. Parlament Europejski wezwał do podjęcia działań mających na celu zwalczanie tej praktyki. *Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści*, https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits?at_campaign=20234-Economy&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=RSA&at_goal=TR_G&at_audience=circular%20economy&at_topic=Circular_Economy&at_location=PO&gclid=EAIaIQobChM1v9br_qbX_gLVNgWiAx3j-QY-GEAAAYASAAEgJSQPD_BwE [dostęp: 2.05.2023].
- 4 *Nowe przepisy UE dla bardziej ekologicznych i etycznych baterii*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20220228STO24218/nowe-przepisy-ue-dla-bardziej-ekologicznych-i-etycznych-baterii> [dostęp: 2.05.2023].
- 5 Tamże.
- 6 *Sales and collection of portable batteries and accumulators*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/bb58b5ed-5d2b-4109-8655-dee5f6a3121d?lang=en> [dostęp: 2.05.2023].
- 7 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste: Legal and Theoretical Approaches to Industrial Symbiosis as Part of a Circular Economy*, „University of Oslo Faculty of Law Research Paper” 2017, nr 26, s. 2, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2983631>.
- 8 *Being Wise with Waste: The EU's Approach to Waste Management*, European Commission, Directorate-General for Environment, Publications Office, Brussel 2010, <https://doi.org/10.2779/93543>.
- 9 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste...*, dz. cyt.
- 10 Komunikat Komisji z 2015 r. miał na celu wprowadzenie GOZ, a przez to m.in., zwiększenie konkurencyjności UE, chroniąc przedsiębiorstwa przed niedoborem zasobów i niestabilnością cen, dając nowe możliwości biznesowe i innowacyjne oraz wydajniejsze sposoby produkcji i konsumpcji. W tamtym czasie nacisk UE skierowany był m.in. na: produkty elektryczne i elektroniczne, procesy produkcyjne, cykl życia produktu po jego zakupieniu przez konsumenta czy gospodarowanie odpadami. Do 2019 r. 54 działania objęte tym planem zostały zrealizowane.

na rzecz gospodarki cyrkularnej¹¹ (tzw. Circular Economy Action Plan 2.0., tzw. CEAP 2.0.), z treści którego wynikało, że m.in. baterie, akumulatory i pojazdy znajdują się w polu zainteresowania Komisji.

W artykule przedstawione zostanie zagadnienie rozszerzonej odpowiedzialności producenta baterii (ROP) w ujęciu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Podjęta zostanie także próba określenia, czy pomiędzy ROP a GOZ istnieje jakiś związek, a także, czy planowana zmiana formy aktu prawnego regulującego m.in. ROP baterii stanowi świadome i konsekwentne działanie polityki UE w przejściu na GOZ. W artykule badana będzie hipoteza, czy planowana zmiana formy aktu prawnego i wprowadzenie przepisów ROP dla baterii w formie rozporządzenia stanowi konsekwentne dążenie UE do przejścia na GOZ. Zagadnienie ROP zostanie przybliżone na przykładzie baterii w kontekście gospodarki cyrkularnej z uwagi na fakt, że projekt rozporządzenia w zakresie baterii jest na najbardziej zaawansowanym etapie legislacyjnym. W artykule omówione zostanie, czym jest GOZ w świetle polityki UE oraz wskazane zostaną przykładowe obowiązki wynikające z ROP dla baterii w obowiązujących oraz projektowanych przepisach.

2. Unijne podejście do gospodarki obiegu zamkniętego w kontekście CEAP 2.0.

CEAP 2.0. to jeden z głównych elementów składowych Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ), nowej agendy Europy na rzecz zrównoważonego rozwoju. EZŁ jest transformacją gospodarki UE z myślą o zrównoważonej przyszłości i zawiera m.in. element dotyczący zmobilizowania sektora przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym¹². Wewnątrzunijne przejście na GOZ zredukuje konieczność korzystania z zasobów naturalnych oraz umożliwi zrównoważony rozwój. Zdaniem Komisji Europejskiej CEAP 2.0. gwarantuje, że GOZ będzie dostosowany do potrzeb ludzi, regionów i miast, w pełni przyczyni się do neutralności klimatycznej i wykorzysta potencjał badań, innowacji oraz cyfryzacji. Jest to też warunek *sine qua non* osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. przez UE oraz powstrzymania utraty bioróżnorodności. W CEAP 2.0. wskazano inicjatywy obejmujące pełen cykl życia produktów. Dotyczą one: sposobu projektowania, promocji GOZ, zachęt do zrównoważonej konsumpcji. Ma to na celu zabezpieczenie przed wzrostem powstawania odpadów oraz wykorzystywania istniejących zasobów w gospodarce UE jak najdłużej. CEAP 2.0. ma wprowadzić zarówno środki legislacyjne, jak i nielegislacyjne¹³. Podobnie jak CEAP 1.0., CEAP 2.0. zawiera zestawienie działań, które następnie Komisja wdroży. Jednym ze środków, jakie miały zostać wprowadzone w ramach CEAP 2.0., jest przegląd i propozycja nowych ram regulacyjnych dotyczących baterii i akumulatorów¹⁴. Planowany wniosek ustawodawczy ma opierać się na ocenie obecnej dyrektywy w sprawie baterii¹⁵. Wobec powyższego Komisja w 2020 r. zaproponowała rozporządzenie w sprawie baterii¹⁶. Nowe przepisy przybliżają zarówno GOZ, jak i ambicje UE dotyczące zerowego poziomu zanieczyszczeń¹⁷. W tym celu pojawia się zasada ROP jako narzędzia, które wspiera egzekwowanie wymogów GOZ w dziedzinie prawa i polityki UE w zakresie odpadów, jednocześnie funkcjonując jako łącznik między istotnymi obszarami prawodawstwa i polityki¹⁸.

11 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r., nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, COM/2020/98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN> [dostęp: 2.05.2023].

12 Tamże.

13 Tamże.

14 Przepisy UE dotyczące baterii mają na celu zapewnienie zrównoważonego charakteru baterii w całym ich cyklu życia – od pozyskiwania materiałów po ich zbieranie, recykling i ponowne wykorzystanie. Wpisuje się to w pełni w GOZ.

15 Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz. Urz. WE L 266 z 26.09.2006 r., s. 1–14.

16 Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 grudnia 2020 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylające dyrektywę 2006/66/WE i zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020, COM/2020/798 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0798> [dostęp: 8.07.2024]

17 Tamże.

18 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste...*, dz. cyt.

1. redukcja ilości odpadów kierowanych na składowiska²⁹;
2. redukcja kosztów gospodarki odpadami³⁰;
3. wzrost czystości selektywnej zbiórki strumieni odpadów jako materiałów niebezpiecznych³¹;
4. edukacja producentów – ekoprojektowanie produktów³²;
5. kreacja GOZ³³.

3.1. Korzyści rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Systemy ROP wiążą się z korzyściami wspomagającymi przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym³⁴. Można je scharakteryzować przykładowo jako:

1. tworzenie większej liczby i bardziej efektywnych systemów selektywnej zbiórki dla określonych strumieni odpadów, co przyczynia się do redukcji ilości unieszkodliwianych odpadów i wzrostu wskaźników recyklingu danych materiałów³⁵;
2. minimalizacja obciążenia budżetów publicznych zmniejszająca koszty finansowe gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez przeniesienie odpowiedzialności finansowej za fazę końca życia produktu (tj. odpad) z lokalnych gmin i władz publicznych na producentów³⁶;
3. wzrost jakości selektywnie zbieranych materiałów odpadowych, które mogą być łatwiej przetwarzane na surowce, wspierając rozwój rynków surowców wtórnych³⁷;
4. zachęcanie producentów do przechodzenia na innowacyjne rozwiązania w zakresie ekoprojektowania celem redukcji kosztów gospodarowania odpadami³⁸.

3.2. Trudności we wdrażaniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Chociaż prawo unijne zapewnia odpowiednie ramy³⁹, to przepisy krajowe określają aspekty operacyjne i szczególności techniczne systemów ROP. Powoduje to występowanie wewnątrz UE zróżnicowanych systemów ROP, co prowadzi do rozdrobnienia rynku⁴⁰. Badanie oceny wydajności i skuteczności systemów ROP jest zatem trudnym procesem, biorąc pod uwagę rozdrobnienie na poziomie krajowym, jak również niejednorodny charakter różnych strumieni odpadów. Na koszty i wydajność wpływają inne czynniki zewnętrzne, jak np.: gęstość zaludnienia, wartość materiałów wtórnych, poziom świadomości obywateli, standard infrastruktury zbierania i przetwarzania odpadów czy istnienie innych obowiązujących polityk wewnątrzpaństwowych dotyczących odpadów⁴¹. Mając to na uwadze, wskazuje się przykładowe trudności we wdrażaniu systemów ROP:

29 T. Lindhqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, International Institute for Industrial Environmental Economics, Lünd 2000, pkt 2 i pkt 9.

30 *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance...*, s. 33.

31 S. Smith, *Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes*, OECD Publishing, Paris 2005, s. 9, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclang=en&cote=env/epoc/wgwpr\(2005\)6/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclang=en&cote=env/epoc/wgwpr(2005)6/final) [dostęp: 29.01.2023].

32 Tamże.

33 Tamże.

34 *Plastics Europe, Plastics – the facts 2016. An analysis of European plastics production, demand and waste data*, Messe Düsseldorf and PlasticsEurope Deutschland e.V., Düsseldorf 2016, s. 26–27, <https://plasticseurope.org/wp-content/uploads/2021/10/2016-Plastic-the-facts.pdf> [dostęp: 30.05.2023].

35 Tamże.

36 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste...*, dz. cyt.

37 E. Watkins, S. Gionfra, J.P. Schweitzer, M. Pantzar, C. Janssens, P. Brink, *EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A Focus on Plastic Packaging*, Institute for European Environmental Policy, Brussels 2017, <https://www.semanticscholar.org/paper/EPR-in-the-EU-Plastics-Strategy-and-the-Circular-A-Watkins-Gionfra/d594889b3a650ace3a7b93376660281cb8d843b3> [dostęp: 30.5.2023].

38 *The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges*, OECD Publishing, Paris 2014, <https://www.oecd.org/environment/waste/Global%20Forum%20Tokyo%20Issues%20Paper%2030-5-2014.pdf> [dostęp: 30.05.2023].

39 Patrz szerzej pkt 2.

40 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste...*, dz. cyt.

41 Tamże.

1. brak zharmonizowanej definicji i zakresu ROP, rozdrobnienie rynku ze względu na formę aktów prawnych wprowadzających ROP w UE⁴²;
2. brak przejrzystych informacji oraz rozdrobnienie systemu w zakresie pokrycia kosztów⁴³;
3. wciąż ograniczony wpływ ROP na podejmowanie działań przedsiębiorców w zakresie ekoprojektu (obecne doświadczenia z wdrażania ROP w zakresie opakowań w różnych państwach członkowskich pokazały, że zastosowane środki nie były wystarczająco motywujące do działań)⁴⁴;
4. brak zgodności i słabe egzekwowanie przepisów przez zaangażowane strony w związku z systemami zbiorowej odpowiedzialności producenta⁴⁵.

3.3. Przykłady rozszerzonej odpowiedzialności producenta w zakresie baterii w dyrektywie 2006/66

Dyrektywa 2006/66 to podstawowy akt prawny w UE określający zharmonizowane zasady postępowania z bateriami⁴⁶. Głównym celem jest poprawa wydajności ekologicznej baterii i akumulatorów oraz udoskonalenie działań gospodarczych operatorów uczestniczących w cyklu ich życia, na przykład producentów, dystrybutorów i użytkowników końcowych, w szczególności operatorów biorących bezpośredni udział w przetwarzaniu i recyklingu zużytych baterii i akumulatorów⁴⁷. Celem jest również harmonizacja wymogów dotyczących zawartości metali ciężkich oraz etykietowania baterii i akumulatorów⁴⁸. Dyrektywa określa minimalne poziomy zbiórki selektywnej⁴⁹, wzywając państwa członkowskie, by zapewniły wprowadzenie odpowiednich systemów zbiórki baterii i akumulatorów przenośnych, które umożliwiają użytkownikom końcowym pozbycie się ich bezkosztowo i bez obowiązku zakupu nowej baterii lub akumulatora⁵⁰. Producenci lub osoby trzecie powinny korzystać z najlepszych dostępnych technik (tzw. BAT) celem zapewnienia przetwarzania i recyklingu produktów wycofanych z użycia⁵¹. Z kolei koszty zbierania, przetwarzania i recyklingu wszystkich zużytych baterii przenośnych powinny być ponoszone przez producentów baterii i akumulatorów⁵², tj. osoby umieszczające je po raz pierwszy na terytorium państw członkowskich i zajmujące się tym zawodowo.

3.4. Zmiana formy aktu prawnego dot. baterii w ramach działań na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym i konsekwencja dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta w kontekście baterii

Jako odpowiedź na przegląd i propozycję nowych ram regulacyjnych dotyczących baterii i akumulatorów⁵³ w grudniu 2020 r. Komisja Europejska zapowiedziała istotne zmiany w zakresie reżimu postępowania z bateriami i opublikowała wniosek legislacyjny w tym zakresie, zgodnie z którym planowane jest m.in. uchycenie obecnie obowiązującej dyrektywy 2006/66 i zastąpienie jej jednolicie stosowanym rozporządzeniem w sprawie baterii i zużytych baterii⁵⁴. Projekt omawianego rozporządzenia jest jednym z instrumentów realizacji EŻŁ i przyczynia się do działań na rzecz GOZ. Jego celem jest zmniejszenie wpływu baterii na środowisko i społeczeństwo na wszystkich etapach cyklu jej życia⁵⁵. W projekcie tym wskazuje się, że harmonizacja przepisów z zakresu gospodarowania odpadami jest

42 E. Watkins, S. Gonfra, J.P. Schweitzer, M. Pantzar, C. Janssens, P. Brink, *EPR in the EU Plastics Strategy...*, dz. cyt.

43 *The State of Play...*, dz. cyt.

44 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste...*, dz. cyt.

45 Tamże.

46 R. Maruszkin (red.), *Taksonomia. Komentarz do rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 138–141.

47 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z 6 września 2006 r., Dz. Urz. L 266 z 26.09.2006 r., s. 1–14.

48 Tamże, preambuła i motyw 1.

49 Tamże, art. 10.

50 Tamże, art. 8.

51 Tamże, art. 13.

52 Tamże, art. 16.

53 Patrz pkt 2.

54 *Baterie*, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/batteries_en [dostęp: 3.05.2023].

55 COM/2020/798 final.

niezbędna, by zapewnić we wszystkich państwach członkowskich, że producenci oraz inne podmioty gospodarcze są objęte jednakowymi przepisami dot. ROP w kontekście baterii. ROP może przyczynić się do zmniejszenia ogólnego wykorzystania zasobów, w szczególności poprzez zmniejszenie wytwarzania odpadów z baterii, oraz niekorzystnego wpływu gospodarowania odpadami pochodzącymi z baterii. Wzrost selektywnej zbiórki zużytych baterii oraz zapewnienie, że wszystkie zbierane baterie będą podlegały recyklingowi, są konieczne, by zrealizować wysoki poziom odzysku materiałów. Ocena dyrektywy 2006/66 wskazała, że jedną z jej niedoskonałości jest brak szczegółowych przepisów, co prowadzi do niejednorodnego wdrażania, powodując powstawanie znaczących barier funkcjonowania rynków recyklingu i generowanie niższego od optymalnego poziomu recyklingu. Mając to na uwadze, należy uszczegółowić i zharmonizować prawodawstwo pod kątem minimalizacji zakłóceń na rynku zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii, zapewnienia jednolitego wdrożenia wymogów prawnych w całej Unii wraz z dalszą harmonizacją jakości usług gospodarowania odpadami świadczonymi przez podmioty gospodarcze oraz ułatwienia wprowadzania surowców wtórnych na rynek⁵⁶. Obowiązki ROP są wskazane w projekcie rozporządzenia wprost w art. 47. Wynika z niego, że producentów baterii dotyczy ROP w przypadku baterii, które zostały udostępnione przez nich po raz pierwszy na rynku na terytorium państwa członkowskiego, aby zapewnić spełnienie określonych obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami.

ROP nakłada m.in. następujące obowiązki⁵⁷:

1. organizację selektywnej zbiórki zużytych baterii, ich transport, przygotowanie do wykorzystania do innych celów lub regeneracji, przetwarzania i recyklingu;
2. składanie sprawozdań dotyczących wypełnienia obowiązków w odniesieniu do baterii;
3. promowanie selektywnej zbiórki baterii;
4. przekazywanie informacji, np. co do sposobu użytkowania baterii;
5. finansowanie ww. działań.

Mimo że te obowiązki nie różnią się znacząco od już istniejących, najważniejszą zmianą jest forma aktu prawnego, tj. z dyrektywy na rozporządzenie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Oznacza to, że przepisy zawarte w rozporządzeniu są takie same we wszystkich krajach UE. Dodatkowo przepisy stosowane są bezpośrednio, tzn. nie powtarza się ich w przepisach krajowych. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Oznacza to, że przepisy zawarte w dyrektywie podlegają implementacji w Polsce, tj. muszą zostać powtórzone w polskim akcie prawnym. Wyjątkowo na przepisy dyrektywy można powoływać się bezpośrednio, ale tylko wertykalnie, np. przedsiębiorca może wystąpić przeciwko organowi administracji publicznej, który nie chce wydać mu pozwolenia. Polska nie może powoływać się na dyrektywy bezpośrednio przeciwko przedsiębiorcy⁵⁸.

ROP może przyczynić się na różne sposoby do osiągnięcia celów GOZ. W szczególności systemy ROP, promując selektywną zbiórkę odpadów, pomagają w osiągnięciu celów recyklingu i unikają wysiłki selektywnie zebranych odpadów na składowiska, tym samym zachęcając producentów do tworzenia zrównoważonych produktów⁵⁹. ROP może być też kluczowym instrumentem promowania ponownego użycia, zapobiegania powstawaniu odpadów i ekoprojektowania poprzez zapewnianie wysokiej jakości surowców wtórnych⁶⁰. W ramach GOZ ROP powinien prowadzić dynamiczną i ewoluującą politykę wymagającą ciągłej oceny tak, by obejmowała nowe mechanizmy zachęt dla przemysłu do stałego ulepszania swoich produktów i procesów⁶¹.

56 Tamże, motywy 72.

57 Tamże, art. 47 ust. 1.

58 R. Maruszkin (red.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym w przedsiębiorstwie. Przewodnik dla małych i średnich przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2021, <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/EBOOK-JM-3.pdf> [dostęp: 30.05.2023].

59 K. Steenmans, R. Malcolm, J. Marriott, *Commodification of Waste...*, dz. cyt.

60 Tamże.

61 Tamże.

ROP może odgrywać kluczową rolę w korygowaniu obecnych wzorców projektowania produktów i gospodarowania odpadami pozostających w sprzeczności z celami i priorytetami GOZ. Mechanizm ROP może również wspierać w ustalaniu ram dla produktów, które można ponownie wykorzystać, naprawić, przebudować, odnowić, odsprzedać czy poddawać recyklingowi. Jednak by ROP bezpośrednio przyczyniał się do GOZ i spełnił swoje zadania, należy dokonać pewnych ulepszeń i dostosowań istniejących systemów ROP, np. poprzez:

1. harmonizację systemów ROP poprzez ogólnounijne definicje i kryteria, wprowadzanie prawa środowiskowego w formie rozporządzeń, określanie minimalnych wymagań dotyczących projektowania produktów w odniesieniu do projektu i pochodzenia materiału, a także limity dotyczące dodatków/substancji chemicznych, które są problematyczne w gospodarowaniu odpadami i recyklingiem produktów⁶²;
2. integrację systemów ROP z celami UE w zakresie środowiska i GOZ⁶³;
3. połączenie ROP z instrumentami ekonomicznymi⁶⁴;
4. objęcie mechanizmem ROP innych sektorów gospodarki.

3.5. Implementacja dyrektywy 2006/66 w Polsce

Dyrektywa 2006/66 to kluczowy akt prawny UE mający na celu kontrolę i ograniczenie wpływu baterii i akumulatorów na środowisko oraz promowanie odpowiedniego nimi gospodarowania. Dyrektywa ta została przyjęta w 2006 r., a następnie wdrożona w Polsce na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach⁶⁵. Implementacja dyrektywy 2006/66 w Polsce obejmowała szereg aspektów, jak np.:

1. rejestracja i nowe obowiązki producentów na terenie Polski: polska ustawa wskazała, jakie podmioty są objęte przepisami dyrektywy 2006/66 oraz jakie z tego wynikają wobec nich obowiązki rejestracyjne czy też związane z gospodarką tymi produktami oraz odpadami powstałymi w wyniku użytkowania produktów;
2. kategoryzacja i zakres dyrektywy: Polska musiała zdefiniować kategorie baterii i akumulatorów objętych dyrektywą oraz określić wymagania dotyczące ich projektowania, produkcji, znakowania i etykietowania;
3. zbieranie i odzysk baterii: w wyniku implementacji dyrektywy 2006/66 nałożono na producentów obowiązek organizacji i finansowania systemów zbierania, odzysku i utylizacji baterii i akumulatorów;
4. odpowiedzialność producenta za cały cykl życia produktu: producent został zobowiązany do zapewnienia, by baterie i akumulatory, które wprowadzane są na rynek, były poddawane odpowiednim procedurom gospodarki odpadami na każdym etapie ich życia – od produkcji aż po utylizację;
5. edukacja i świadomość społeczna: implementacja przepisów dyrektywy 2006/66 zobowiązała kraje członkowskie, w tym Polskę, do działań na rzecz edukacji i podnoszenia świadomości społeczeństwa w kwestii gospodarki bateriami i akumulatorami oraz odpadami powstałymi z użytkowania tych produktów;
6. monitorowanie i raportowanie: Polska jako kraj członkowski UE, zgodnie z wymaganiami dyrektywy 2006/66, jest zobowiązana do prowadzenia monitoringu ilości i rodzajów baterii i akumulatorów wprowadzanych na rynek, a także do raportowania tych danych do Komisji Europejskiej;
7. kontrola rynku i egzekwowanie przepisów: implementacja dyrektywy 2006/66 wymagała ustanowienia mechanizmów kontroli rynku oraz podjęcia sankcji wobec podmiotów narusza-

62 Tamże.

63 Tamże.

64 Tamże.

65 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz.U. 2009 Nr 79, poz. 666.

jących przepisy dotyczące gospodarki bateriami i akumulatorami oraz odpadami powstałymi z użytkowania tych produktów.

Dzięki implementacji dyrektywy 2006/66 do przepisów krajowych Polska ma możliwość skutecznego zarządzania strumieniem produktów oraz odpadów takich jak baterie i akumulatory (odpowiednio zużyte baterie i akumulatory), minimalizując negatywny wpływ na środowisko oraz wykorzystując potencjał recyklingu i odzysku w celu ograniczenia wykorzystania surowców naturalnych. Te działania to również zaangażowanie w zrównoważony rozwój i ochronę środowiska naturalnego na szczeblu zarówno krajowym, jak i europejskim.

3.6. Konsekwencja zmiany aktu prawnego na rozporządzenie dla istniejących polskich regulacji

Zgodnie z art. 288 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2, ze zm.), wskazuje się, że rozporządzenia mają zasięg ogólny oraz że są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia są narzędziem dążącym do unifikacji prawa UE na jej obszarze. Rozporządzenia stosuje się jako prawo Unii, a ich implementacja do porządku krajowego oraz próby uszczegółowienia przepisów treści rozporządzeń w przepisach krajowych są co do zasady niedozwolone. Z kolei bezpośrednie stosowanie rozporządzenia wskazuje, że wejście w życie rozporządzenia, jak i stosowanie jego przepisów, jest niezależne od przyjęcia środków wprowadzających jego treść do prawa krajowego. Co więcej, nie dopuszcza się możliwości uchwalania przepisów krajowych, które to stoją w sprzeczności co do bezpośredniego stosowania rozporządzeń, jak i innych przepisów wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych, nie narażając szczególnego charakteru norm wspólnotowych oraz kierując się zasadą nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym⁶⁶. Jak wskazano powyżej, rozporządzenie wiąże w całości oraz jest bezpośrednio stosowane we wszystkich krajach członkowskich, co oznacza, że państwa członkowskie nie mogą, chyba że przepisy rozporządzenia stanowią inaczej, podejmować działań dążących do wykonania treści rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia treści rozporządzenia lub uzupełnienie jego przepisów poprzez przepisy prawa krajowego⁶⁷. Wydanie dodatkowych przepisów przez państwo członkowskie celem implementacji przepisów rozporządzenia dopuszcza się jedynie w ściśle określonych przypadkach (nie jest to tematem niniejszej pracy).

Podsumowując, powyższą zmianę aktu prawnego z dyrektywy na rozporządzenie należy traktować jako chęć szybszego ujednoczenia rynku wewnętrznego UE oraz chęć mobilizacji poszczególnych państw członkowskich do osiągania wysokich celów recyklingu i ochrony środowiska poprzez ROP w kontekście baterii. Wprowadzenie przepisów rozporządzeniem pozwoli uniknąć ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych w systemach prawa poszczególnych krajów członkowskich.

4. Podsumowanie i wnioski

Powyższa analiza potwierdza, że planowany przegląd i wprowadzenie przepisów w ramach CEAP 2.0. dotyczących ROP w bateriach w formie rozporządzenia stanowi konsekwentne dążenie UE do przejścia na GOZ.

W niniejszym artykule wskazano na unijne działania w kierunku budowania jednolitego GOZ. Jednym z aspektów, który powinien wpłynąć na osiągnięcie tego celu, jest zmiana formy aktu prawnego regulującego ROP z dyrektywy na rozporządzenie, co obecnie jest przedmiotem prac w Parlamencie Europejskim. Mimo że dyrektywa 2006/66 nakłada obowiązki ROP na producentów baterii i obowiązuje w każdym państwie członkowskim, to każde z nich może wprowadzić własne zasady jej realizacji. Przejście na formę rozporządzenia oznaczałoby, że przepisy dotyczące ROP producentów baterii będą jednolite w całej UE i podlegać będą bezpośrednio stosowaniu przez państwa członkowskie. Ma to

66 Wyrok TSUE z 10 października 1973 r., C-3/73, *Fratelli Variola SpA p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, EU:C:1973:101.

67 *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 13.

na celu usprawnienie i ujednoczenie ROP, co wpłynie na wzrost efektywności GOZ. Producentom będzie łatwiej przewidywać i dostosowywać swoje działania do obowiązujących zasad, co pozwoli na racjonalne wykorzystanie surowców i ograniczenie ilości odpadów. Ponadto wprowadzenie jednolitych przepisów ROP dla producentów baterii w całej UE pozwoli na skuteczniejsze zwalczanie nielegalnego przemieszczania się odpadów, co jest jednym z głównych problemów związanych z gospodarką odpadami. Można się spodziewać, że dzięki temu producenci będą mieli większą kontrolę nad swoimi produktami i zapewnią ich odpowiednie przetwarzanie.

Podsumowując, propozycja zmiany formy aktu prawnego regulującego ROP producentów baterii z dyrektywy na rozporządzenie stanowi konsekwentne działanie UE w kierunku budowania efektywnego i zrównoważonego GOZ. Wprowadzenie jednolitych przepisów na terenie UE umożliwi lepszą kontrolę nad przetwarzaniem odpadów, zwiększając wykorzystanie surowców wtórnych, co jest kluczowe dla ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000 r.
- Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz. Urz. WE L 266 z 26.09.2006 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/WE z 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), Dz. Urz. UE L 197 z 24.07.2012 r.

Akty urzędowe:

- Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD Publishing, Paris 2001, <https://www.oecd.org/env/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm> [dostęp: 28.01.2023].
- Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
- Being Wise with Waste: The EU's Approach to Waste Management*, Publications Office, Brussels 2010, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/882ba217-fd06-4b65-8d72-8a793d-99d9bd/language-en> [dostęp: 2.05.2023]. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład z 11 grudnia 2019 r., COM/2019/640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 2.05.2023].
- Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*, OECD Publishing, Paris 2016, <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en> [dostęp: 28.01.2023].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r., Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy COM/2020/98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN> [dostęp: 2.05.2023].
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 grudnia 2020 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylające dyrektywę 2006/66/WE i zmieniające rozporządzenie (UE)

2019/1020. COM/2020/798 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0798> [dostęp: 8.07.2024].

Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD Publishing, Paris 2016, <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en> [dostęp: 28.01.2023].

Orzecznictwo:

Wyrok TSUE z 10 października 1973 r., C 34/73, *Fratelli Variola SpA p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, EU:C:1973:101.

Publikacje:

Boutillier A., *Extended Producer Responsibility: Designing the Regulatory Framework*, Environmental Law Centre, Environmental Law Centre of Alberta, Alberta 2020, CanLIIDocs 1440, <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2020CanLIIDocs1440#!fragment//BQCwhgziBcwMYgK4Ds-DWszIQewE4BUBTADwBdoByCgSgBplTCIBFRQ3AT0otokLC4EbDtyp8BQkAGU8pA-ELcASgFEAMioBqAQQByAYRW1SYAEbRS2ONWpA> [dostęp: 28.01.2023].

Lindhqvist T., *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, International Institute for Industrial Environmental Economics, Lünd 2000.

Maruszkin R. (red.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym w przedsiębiorstwie. Przewodnik dla małych i średnich przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2021.

Maruszkin R. (red.), *Taksonomia. Komentarz do rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges, OECD Environment Directorate, France 2014, [https://one.oecd.org/document/ENV/WKP\(2019\)1/En/pdf](https://one.oecd.org/document/ENV/WKP(2019)1/En/pdf) [dostęp: 28.01.2023].

Smith S., *Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes*, OECD Publishing, Paris 2005, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/epoc/wgwpr\(2005\)6/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/epoc/wgwpr(2005)6/final) [dostęp: 29.01.2023].

Steenmans K., Malcolm R., Marriott J., *Commodification of waste: Legal and theoretical approaches to industrial symbiosis as part of a circular economy*, „University of Oslo Faculty of Law Research Paper” 2017, nr 26, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2983631 [dostęp: 30.05.2023].

Watkins E., Gionfra S., Schweitzer J.P., Pantzar M., Janssens C., Brink P., *EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A Focus on Plastic Packaging*, Institute for European Environmental Policy, Brussels 2017, <https://www.semanticscholar.org/paper/EPR-in-the-EU-Plastics-Strategy-and-the-Circular-A-Watkins-Gionfra/d594889b3a650ace3a7b93376660281cb8d843b3> [dostęp: 30.05.2023].

Netografia:

Baterie dostępne w UE, https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20220309PHT25128/20220309PHT25128_original.jpg [dostęp: 2.05.2023].

Baterie, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/batteries_en [dostęp: 30.05.2023].

Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści, https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits?&at_campaign=20234-Economy&at_medium=Google_Ad&at_platform=Search&at_creation=RSA&at_goal=TR_G&at_audience=circular%20economy&at_topic=Circular_Economy&at_location=PO&gclid=EA1aIQobChMIv9br_qbX_gIVNgWiAx3j-QYGEAAAYASAAEgJSQPD_BwE [dostęp: 30.05.2023].

- Nowe przepisy UE dla bardziej ekologicznych i etycznych baterii*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20220228STO24218/nowe-przepisy-ue-dla-bardziej-ekologicznych-i-etycznych-baterii> [dostęp: 30.05.2023].
- Plastics Europe, plastics—the facts 2016. An analysis of European plastics production, demand and waste data*, Messe Düsseldorf and PlasticsEurope Deutschland e.V., Düsseldorf 2016, <https://plasticseurope.org/wp-content/uploads/2021/10/2016-Plastic-the-facts.pdf> [dostęp: 30.05.2023].
- Sales and collection of portable batteries and accumulators*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/bb58b5ed-5d2b-4109-8655-dee5f6a3121d?lang=en> [dostęp: 30.05.2023].

WYBRANE PRAWNE ASPEKTY INTERWENCYJNEGO ODEBRANIA ZWIERZĘCIA W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 21 SIERPNI 1997 R. O OCHRONIE ZWIERZĄT

Selected legal aspects of the intervention of removing an animal in the light of the
Act of 21 August 1997 on the protection of animals

Wioletta Borysewicz

ORCID: 0009-0009-2028-1034

Abstrakt

Norma wyrażona w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt pozwala organizacjom społecznym (których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt) odebranie zwierzęcia w trybie interwencyjnym w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu. Krytyczne oceny wspomnianego przepisu koncentrują się wokół problemu odbierania zwierzęcia przez osoby trzecie, co niewątpliwie ingeruje w prawo własności. Przedstawiciele ochrony zwierząt zauważają z kolei, że zdrowie i życie zwierzęcia jest niewątpliwie prawem nadrzędnym nad jego własnością. Niemniej rozbieżność stanowisk może doprowadzić do zmian w relewantnych przepisach. Z uwagi na zmianę parlamentu prace nad ustawą nie zostały zakończone, jednak, mając na względzie rosnące znaczenie ochrony zwierząt, nie można wykluczyć, że temat znów będzie analizowany przez nowy rząd. Niniejszy artykuł koncentruje się na przesłankach koniecznych do odebrania zwierzęcia, zwracając uwagę na to, jaki jest sens analizowanej regulacji. W artykule zostaną również poruszone kwestie nadużyć, do których dochodzi na tle stosowania art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Abstract

The standard expressed in Art. 7 sec. 3 of the Act of 21 August 1997 on the protection of animals allows social organisations, whose statutory purpose is to protect animals, to remove an animal. This immediate intervention is done in case of urgency when staying with the current owner or guardian would threatens the animal's life or health. Criticism of this provision mostly revolves around the problem of third-party collection of the animals, which undoubtedly interferes with the right of ownership. On the other hand, animal protection authorities note that the health and life of an animal is undoubtedly a superior right to ownership. Nevertheless, the divergence of positions may lead to changes in the relevant legislation. Work on the law has not been completed due to the change of parliament, but given the growing importance of animal protection, it cannot be ruled out that the topic will again be examined by the new government. This article focusses on the prerequisites for removing an animal and the meaning of the regulation under analysis. The article will also address the abuses that occur against the background of the application of Article 7(3) of the Act of 21 August 1997 on animal protection.

Słowa kluczowe: ochrona zwierząt, ustawa o ochronie zwierząt, organizacja społeczna, strona postępowania, postępowanie

Keywords: animal protection, Polish Animal Protection Act, non-profit organisation, party status, proceedings

1. Wstęp

Problematyka ochrony zwierząt od kilku dziesięcioleci zyskuje na znaczeniu, zainteresowaniu opinii publicznej i nauki prawa¹. Zmiany ustawodawstwa dotyczącego spraw ochrony zwierząt oraz ich prawidłowego traktowania stają się przedmiotem ożywionych dyskusji publicznych i prawnych. Ich wynikiem, jak się wydaje, są częste zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt² (dalej jako: u.o.z.). W Sejmie po poprawkach Senatu toczyły się prace nad kolejnymi zmianami u.o.z., które jednak z uwagi na zmianę rządu obecnie nie zostały ukończone³. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ww. ustawy, miałyby zostać doprecyzowane przepisy dotyczące tzw. interwencyjnego odbioru zwierząt przez przedstawicieli organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Należy zauważyć, że rosnące zainteresowanie ochroną zwierząt powinno prowadzić do intensyfikacji działań prewencyjnych mających na celu zapobieganie niewłaściwemu traktowaniu zwierząt oraz działań interwencyjnych, których efektem powinno być uwolnienie zwierzęcia od doświadczanych cierpień. W związku z powyższym u.o.z. przyznaje m.in. organizacjom społecznym kompetencje do odbioru zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w sytuacji znęcania się nad nim. Planowane zmiany legislacyjne w tej materii miałyby nieco ograniczyć tę możliwość. Niemniej w tym miejscu trzeba dodać, że Prezydent podpisał ustawę w sprawie utworzenia Centralnego Azylu dla Zwierząt mającą wejść w życie w styczniu 2024 r. Nowe przepisy zakładają, że w Centralnym Azylu dla Zwierząt będą przetrzymywane zwierzęta należące w szczególności do: inwazyjnych gatunków obcych, gatunków dzikich zwierząt zagrożonych wyginięciem (tzw. gatunki CITES), gatunków niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, gatunków objętych ochroną gatunkową, a także zwierzęta, które zabłąkały się lub uciekły. Do podstawowych zadań ośrodka będzie należeć transport, czasowe przetrzymywanie zwierząt i ich przekazywanie innym podmiotom – po uregulowaniu ich statusu prawnego.

Niemniej celem artykułu jest omówienie uprzednio projektowanych zmian dotyczących odbioru (a nie przechowywania) zwierząt (nie tylko tych dzikich czy zabłąkanych) w sytuacji zagrożenia ich życia lub zdrowia. Omówienie tego tematu stało się konieczne, ponieważ początkowe zapowiedzi dotyczyły szerokich zmian mających *de facto* uniemożliwić organizacjom społecznym odbieranie zwierząt. Taki pomysł spotkał się jednak z obszerną krytyką ze strony organizacji prozwierzęcych i opinii publicznej. Doprowadziło to do zmiany stanowiska i obecnie zaplanowane przepisy z jednej strony pozostawiają przedstawicielom organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnienie do odebrania zwierzęcia w sytuacji niecierpiącej zwłoki, a z drugiej strony zobowiązują osoby odbierające zwierzę do niezwłocznego poinformowania organów uprawnionych do wydania decyzji o czasowym odbiorze o miejscu pobytu odebranego zwierzęcia. Jednocześnie nowe przepisy zakładają doprecyzowanie obowiązków straży gminnej i Policji w przypadku, kiedy uprawniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera zwierzę.

1 Zob. m.in. J. Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2005, s. 319; T. Pietrzykowski, *Spór o prawa zwierząt*, Sonia Draga, Warszawa 2011, s. 210 i n.; T. Gardocka, A. Gruszczyńska (red.), *Status zwierząt. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 7; D. Probućka, *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Universitas, Kraków 2013, s. 312 i n.; K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 89 i n.

2 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2022, poz. 572 ze zm.

3 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 września 2020 r. (Druk nr 597).

Niniejszy artykuł omawia przesłanki konieczne do odebrania zwierzęcia, podejmuje problematykę statusu organizacji (jako strony postępowania) oraz skupia się na zasadności działania tych organizacji (wspominając jednocześnie o problemach związanych m.in. ze zdarzającym się brakiem kompetencji organizacji). Na końcu zwrócono uwagę na luki w obowiązujących przepisach u.o.z. i zaproponowano ich uzupełnienie. Mając zatem świadomość, jak ważna w praktyce ochrony zwierząt jest instytucja czasowego odebrania zwierzęcia niewłaściwie traktującemu je właścicielowi lub opiekunowi, za potrzebne uznano przeanalizowanie problemu i opisanie go w niniejszym artykule.

2. Podstawy etyczne i prawne do odebrania zwierzęcia

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.z. zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Przepis ten określa wartości, jakie legły u podstaw całej ustawy. Na tę funkcję art. 1 ust. 1 u.o.z. jako dyrektywy interpretacyjnej zwrócił m.in. uwagę WSA w Poznaniu, stwierdzając, że „podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna, którą trzeba uwzględnić przy dokonywaniu wykładni ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, zawarta została w jej art. 1 ust. 1³⁴”.

Zarówno art. 1 ust. 1 u.o.z., statuujący wyraźnie, że zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, jak i art. 5 u.o.z., wprowadzający zasadę, w myśl której każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, są klauzulami generalnymi, stanowiącymi o istocie i celach całej ustawy⁵.

O karach za zadawanie cierpienia zwierzętom wspominał już chociażby Pitagoras, który głosił, że zwierzęta należy traktować z szacunkiem oraz zapewnić im należytą ochronę. Swoje poglądy podparł założeniem, że zwierzęta analogicznie jak ludzie mają duszę. Swoje stanowisko wyrażał również tym, że sam był wegetarianinem⁶. D. Hume twierdził, że zwierzęta mają tyle myśli i rozumu, co człowiek. Jednakże dla tezy tej brakowało uzasadnienia teoretycznego. Dlatego też zaczęto przyjmować teorię Kartezjusza. Echem tego poglądu stał się behawioryzm⁷.

Przyjęcie w art. 6 ust. 2 u.o.z. otwartego katalogu czynności uznawanych za znęcanie się nad zwierzętami (o czym świadczy użyta w tym przepisie fraza „a w szczególności”) jest rozwiązaniem jak najbardziej właściwym i znajdującym uzasadnienie chociażby w licznych przekazach medialnych dotyczących spraw o znęcanie się nad zwierzętami w innych postaciach niż wymienione w ustawie⁸. Wydaje się, że na przestrzeni ostatnich miesięcy, z uwagi na finalne, pozytywnie zaskakujące rozstrzygnięcie sądu, najgłośniejszą sprawą dotyczącą znęcania się była sprawa karpki trzymany w jednym z warszawskich sklepów spożywczych bez wody, a po sprzedaży pakowanych – również bez wody – do worków foliowych⁹.

Obecnie, zgodnie z prawem, w sytuacji, gdy właściciel lub opiekun znęca się nad zwierzęciem, to może być mu ono czasowo odebrane na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazanie do odpowiedniej placówki (art. 7 ust. 1 u.o.z.). Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.z., w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawienie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia.

4 Wyrok WSA z 29 sierpnia 2018 r., IV SA/Po 332/18, LEX 2547468.

5 K. Kuszelewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 1, nb. 10.

6 M. Walczak, Z. Bonczar, *Etyczne i prawne aspekty doświadczeń na zwierzętach*, „Wiadomości Zootechniczne” 2015, nr 4, s. 148.

7 E. Oeser, *Człowiek i pies. Historia przyjaźni*, Bellona, Warszawa 2008, s. 15.

8 D. Dajnowicz-Piesiecka, *Czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2022, nr 1, s. 89–112.

9 M.in. K. Zawada, *Sprawiedliwość wymierzona! Przelomowe postępowanie ws. znęcania się nad karpkami*, <https://www.otwarteklatki.pl/blog/karpie-przelomowy-wyrok> [dostęp: 15.05.2023].

W tym miejscu należy dodać, że w styczniu 2024 r. wejdzie w życie zmiana przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.z., który na mocy nowej ustawy o Centralnym Azylu dla Zwierząt otrzyma brzmienie: „ogrodowi zoologicznemu, schronisku dla zwierząt, azylowi dla zwierząt lub Centralnemu Azylowi dla Zwierząt, o którym mowa w ustawie z dnia 4 listopada 2022 r. o Centralnym Azylu dla Zwierząt (Dz.U. poz. 2375), jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych¹⁰.

Niemniej niezmiennie u.o.z. przewiduje zatem dwa tryby odebrania zwierzęcia. Pierwszy z nich wynika z art. 7 ust. 1 u.o.z. i można go nazywać „trybem zwykłym”, drugi wynika z art. 7 ust. 3 u.o.z. i można go nazywać „trybem interwencyjnym”. Różnią się one od siebie kolejnością czynności formalnych i faktycznych w sprawie. W trybie zwykłym najpierw wydana zostaje decyzja wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zaś dopiero w oparciu o nią zwierzę zostaje faktycznie odebrane właścicielowi lub opiekunowi. Kolejność jest odwrotna, gdy odebranie zwierzęcia odbywa się w trybie interwencyjnym. Wówczas najpierw dochodzi do fizycznego odebrania zwierzęcia, a dopiero następnie na podstawie zawiadomienia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przez podmiot, który zwierzę odebrał, wszczynane jest postępowanie administracyjne celem wydania decyzji w przedmiocie odebrania (decyzja orzekająca o odebraniu albo odmawiająca odebrania zwierzęcia)¹¹.

Decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia ma charakter decyzji sankcyjnej o charakterze zobowiązującym – jest więc formą odpowiedzialności administracyjnej danego właściciela lub opiekuna zwierzęcia. Stanowi ona specyficzny instrument ochronny (zabezpieczający) o charakterze administracyjnoprawnym, który w istotnym stopniu oddziałuje na cywilnoprawną sytuację podmiotu, względem którego został on zastosowany – nie rozstrzyga jednak definitywnie o prawie własności zwierzęcia, lecz jedynie o czasowym ograniczeniu tego prawa¹². Postępowaniu w przedmiocie odebrania zwierzęcia przypisuje się niekiedy funkcję służebną i akcesoryjną względem postępowania karnego – jego celem ma być przerwanie ze skutkiem natychmiastowym sytuacji, w której zwierzę znajduje się w położeniu odpowiadającym znamionom przestępstwa znęcania się nad nim do czasu, aż sąd karny wyda w sprawie orzeczenie¹³. Nie zgadzam się z takim stwierdzeniem i uważam, że wydanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia nie jest nakierowane wyłącznie na jego zabezpieczenie przed niehumanitarnym traktowaniem na potrzeby procesu karnego. Choć przepisy karne zawarte w rozdziale 11 u.o.z. sankcjonują znęcanie się nad zwierzęciem, to jednak, jeśli wolą prawodawcy byłoby to, żeby wydanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia miało na celu jedynie jego zabezpieczenie na czas trwającego procesu karnego, to z pewnością przepis stanowiący podstawę do wydania decyzji, o której mowa, zostałby umieszczony w tym właśnie rozdziale. Skoro ustawodawca umieścił go w części ogólnej ustawy, oznacza to, że jego wolą była ochrona zwierzęcia nie tylko podczas trwającego procesu karnego. Jak podkreślił NSA w wyroku z 14 stycznia 2016 r., „uwadze nie może umknąć, że nie każde zachowanie spełniające przesłanki określone w art. 6 ust. 2 u.o.z. i obligujące do podjęcia interwencji, określonej w art. 7 ust. 1 i 3 u.o.z. będzie jednocześnie wyczerpywało znamiona przestępstwa w rozumieniu prawa karnego”¹⁴.

2.1. Status organizacji społecznej (jako strony postępowania)

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym istnieje rozbieżność odnośnie do tego, czy organizacji społecznej, której upoważniony przedstawiciel w drodze czynności faktycznej dokonał odebrania zwierzęcia, a następnie wystąpił do organu z zawiadomieniem o dokonaniu tej czynności, przysługuje status strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia, czy też podmiot ten może wnosić wyłącznie o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na

10 Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o Centralnym Azylu dla Zwierząt, Dz.U. 2022, poz. 2375.

11 K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, art. 7, nb. 56

12 M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 74.

13 P. Janiak, *Czasowe odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Casus” 2019, nr 92, s. 45.

14 Wyrok NSA z 14 stycznia 2016 r., II OSK 782/15, LEX 2034138.

prawach strony¹⁵. W tym względzie w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwały się dwa stanowiska. Pierwsze sprowadza się do nieprzyznania przymiotu strony organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel czasowo odebrał zwierzę. W poszczególnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA stwierdzono wprost brak interesu prawnego wskazanej organizacji społecznej w okolicznościach, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z. NSA wskazało, że „okoliczność wystąpienia przez organizację społeczną z zawiadomieniem o odebraniu zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. nie jest równoznaczna z legitymowaniem się przez nią interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a., co pozwalałoby uznać tę organizację społeczną za stronę postępowania administracyjnego. Stroną postępowania w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia jest przede wszystkim ich właściciel. O prawie organizacji społecznej do udziału w tym postępowaniu można by mówić wówczas, gdyby zwróciła się ona o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony w trybie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.”¹⁶. Drugi pogląd jest przeciwny przedstawionemu stanowisku. Według niego organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, uzyskuje status strony w postępowaniu o wydanie następczej decyzji w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. *in fine* już z samego faktu zawiadomienia organu wykonawczego gminy o odbiorze zwierząt i ponoszeniu kosztów ich utrzymania i leczenia. NSA przyjęło, że skoro organizacja społeczna zainicjowała postępowanie administracyjne, ponieważ odebrała zwierzęta, poniosła koszty ich transportu, utrzymania i leczenia, to nie musiała wnioskować o dopuszczenie do postępowania o wydanie decyzji w sprawie czasowego odebrania zwierząt jako strona, ponieważ z mocy prawa była stroną tego postępowania. Sąd ten zwrócił uwagę, że organ pierwszej instancji prawidłowo uznał organizację społeczną za stronę, gdyż doręczył jej skutecznie decyzję i pouczył o prawie wniesienia odwołania. Według NSA trudno sobie wyobrazić, by organizacja społeczna nie mogła bronić swego własnego interesu prawnego w postępowaniu, które sama zainicjowała. W mojej ocenie zdecydowanie należy przyjąć drugi z poglądów. Przyznanie organizacji społecznej, która dokonała odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., statusu strony w postępowaniu administracyjnym, umożliwi obronę jej uzasadnionych interesów w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym. Wynik tych postępowań przekłada się na zaistnienie albo niezaistnienie odpowiedzialności organizacji społecznej za powstałe szkody w związku z odebraniem zwierzęcia. Jeżeli okaże się, że zapadnie decyzja o odmowie odebrania zwierzęcia, powinno ono zostać wydane jego właścicielowi lub opiekunowi. Ponadto po stronie właściciela lub opiekuna zwierzęcia może powstać roszczenie o naprawienie szkody na osobie (krzywdy) przeciwko organizacji społecznej, która w sposób bezzasadny odebrała zwierzę właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 417² k.c.¹⁷.

2.2. Omówienie projektowanych zmian

Zgodnie z planowanymi zmianami, które obecnie z uwagi na zmiany parlamentarne zostały wstrzymane, art. 7 ust. 3 u.o.z. miałyby otrzymać następujące brzmienie: „W przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i informując go, w przypadku odebrania zwierzęcia gospodarskiego, o miejscu pobytu odebranego zwierzęcia, niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie do dnia następującego po dniu odebrania tego zwierzęcia, celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia”¹⁸. Jednocześnie miałyby zostać dodany art. 7 ust. 3a u.o.z., zgodnie z którym: „W przypadku, o którym mowa w ust. 3, upoważniony przedstawiciel

15 P. Ostojki, *Organizacja społeczna jako strona postępowania w sprawie odebrania zwierzęcia na podstawie Artykułu 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 116, s. 73–85.

16 Wyrok NSA z 11 sierpnia 2018 r., II OSK 1002/18, LEX 2564859.

17 Wyrok NSA z 30 października 2018 r., II OSK 2684/16, LEX 2591698.

18 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw z 11 września 2020 r. (Druk nr 597), art. 7 ust. 3.

organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, jest obowiązany zawiadomić prokuratora lub Policję o przestępstwie znęcania się nad zwierzęciem, niezwłocznie, nie później niż w terminie do dnia następującego po dniu odebrania tego zwierzęcia¹⁹. Kolejny obowiązek ma zostać sformułowany w art. 7 ust. 3b u.o.z., zgodnie z którym „Podmiot, który odebrał zwierzę lub podmiot, któremu zwierzę zostało przekazane, informują wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o każdej zmianie miejsca pobytu tego zwierzęcia w terminie do dnia następującego po dniu zmiany tego miejsca²⁰. Ma to zapobiec sytuacji, w której nie jest możliwe ustalenie miejsca pobytu odebranego zwierzęcia, a tym samym jego powrotu do właściciela lub opiekuna, którym zostało ono niesłusznie odebrane. Obowiązek ten ma spoczywać zarówno na podmiotach, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z., tj. podmiotach uprawnionych do tzw. interwencyjnego odbierania zwierząt, jak i podmiotach, którym przekazano odebrane zwierzę, tj. podmiotach wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 1–3 i w ust. 1c.²¹

Planowane przepisy z jednej strony pozostawiają przedstawicielom organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnienie do odebrania zwierzęcia w sytuacji niecierpiącej zwłoki, co było przedmiotem wielu interwencji tych organizacji, a z drugiej strony zobowiązują osoby odbierające zwierzę do poinformowania organów uprawnionych do wydania decyzji o czasowym odbiorze i o miejscu pobytu odebranego zwierzęcia, niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie do dnia następującego po dniu jego odebrania. Jednocześnie przedstawiciele organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, zostają zobowiązani do zawiadomienia prokuratora lub Policji o przypadku znęcania się nad zwierzęciem, w sytuacji, gdy dokonują jego odebrania na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., niezwłocznie, nie później niż w terminie do dnia następującego po dniu odebrania tego zwierzęcia.

Jednocześnie proponowano, aby organ uprawniony do wydania decyzji o czasowym odbiorze zwierzęcia, nakazał organizacji zwrot tego zwierzęcia, jeżeli postępowanie w sprawie odebrania zostanie umorzone lub decyzja o odbiorze zostanie uchylona albo sąd nie orzeknie przypadku zwierzęcia, postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzone lub zostanie wydane postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Obecnie odebrane zwierzęta są zwracane dopiero, gdy zostanie zakończone postępowanie karne, a sąd nie orzeknie przypadku zwierzęcia lub jeżeli postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzone²².

W tym miejscu należy również dodać, że o ile prace nad powyższymi zmianami zostały wstrzymane, o tyle (jak wspomniano już powyżej) obecnie na wejście w życie oczekuje podpisany już akt prawny – Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o Centralnym Azylu dla Zwierząt. Skutkuje to tym, że obecnie zwierzę traktowane w niewłaściwy sposób może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane również Centralnemu Azylowi dla Zwierząt.

2.3. Statystyki dotyczące instytucji odebrania zwierzęcia

Zarówno na tle rozważań dotyczących odebrania zwierzęcia w trybie zwykłym, jak i w trybie interwencyjnym, wyraźnie widać, jak ważną rolę w ochronie zwierząt odgrywają: wójt, burmistrz i prezydent miasta. Wydawanie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi wpisuje się w sferę kompetencji związanych z kierowaniem bieżącymi sprawami gminy. Uważam, że powierzenie wójtowi, burmistrzowi bądź prezydentowi miasta kompetencji do orzekania o odebraniu zwierzęcia nie jest najlepszym rozwiązaniem. Właściwsze i sprawniejsze byłoby przekazanie tej kompetencji organowi wyspecjalizowanemu w ochronie zdrowia zwierząt, np. powiatowemu lekarzowi weterynarii²³.

19 Tamże, art. 7 ust.3a.

20 Tamże, art. 7 ust. 3b.

21 Tamże, art. 7 ust. 3, art. 7 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 7 ust. 1c.

22 Tamże, art. 7 ust. 6.

23 Odmienne stanowisko prezentuje D. Dajnowicz-Piesiecka, *Czasowe...*, s. 12.

Jeszcze do niedawna nie istniały jakiegokolwiek statystyki dotyczące instytucji odebrania zwierzęcia z art. 7 u.o.z. Dopiero w 2019 r. ukazał się pierwszy kompleksowy i istotny raport na ten temat²⁴. Poniżej przedstawiono wybrane, istotne wnioski wskazane w tym raporcie:

- postępowania administracyjne w przedmiocie czasowego odebrania zwierząt stanowią znikomą orzeczniczą praktykę gmin. W 2018 r. zaledwie 15% monitorowanych gmin prowadziło postępowania administracyjne w tym zakresie. Te, które je prowadziły, wydawały pojedyncze decyzje w przedmiocie czasowego odebrania zwierząt;
- postępowania administracyjne w przedmiocie czasowego odebrania zwierząt dotyczą głównie zwierząt domowych (90,3% w 2016 r.), w tym przede wszystkim psów oraz kotów. Ich głównymi inicjatorami były organizacje pozarządowe (58,3% w 2018 r.), rzadziej policja, inspekcja weterynaryjna i straż gminna;
- decyzje administracyjne organów wykonawczych gmin to na ogół decyzje pozytywne, orzekające o czasowym odebraniu zwierząt (77,4% w 2016 r., 79,6% w 2017 r., 79,6% w 2018 r.);
- gminy co do zasady potwierdzały decyzją administracyjną zasadność dokonanego przez organizację pozarządową odebrania zwierząt (86,6% w 2018 r.);
- decyzje administracyjne wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w przedmiocie czasowego odebrania zwierząt opiekunom mają niską jakość prawną i co do zasady nie przechodzą kontroli instancyjnej w postępowaniu odwoławczym. Samorządowe kolegia odwoławcze uchylały nawet 69,8% (2017 r.) decyzji organów wykonawczych gmin – na ogół na skutek podjęcia ich z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego; 81,8% przypadków uchylecia tych decyzji związane było z koniecznością ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ gminy²⁵.

Uprawnienia do interwencyjnego odbierania zwierząt wraz z zastosowaniem środków przymusu bezpośredniego posiadają wyłącznie funkcjonariusze Policji oraz strażnicy straży gminnych (miejskich), o czym przesądzają: art. 2 ust. 1 pkt 9 i 13 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁶. Ponadto organizacje społeczne nie zostały wyposażone w uprawnienia kontrolne oraz nie mają prawa wejścia na teren prywatny bez zgody właściciela.

W literaturze brakuje opracowania dotyczącego charakteru prawnego art. 7 ust. 3 u.o.z. w perspektywie przesłanek, którymi winni się kierować upoważnieni przedstawiciele organizacji społecznej, odbierając zwierzę dotychczasowemu właścicielowi. Tę lukę uzupełniono w jednej z publikacji²⁷, gdzie słusznie stwierdzono, że w przypadku braku zgody właściciela zwierzęcia na jego odebranie nie ma on możliwości odwołania się do obrony koniecznej (art. 25 § 1 k.k.), gdyż realizacja obowiązku z art. 7 ust. 3 u.o.z. przez upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej jest zachowaniem legalnym. Wszelkie postąpienia i czyny właściciela zwierzęcia, których celem jest utrudnienie lub uniemożliwienie realizacji obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 3 u.o.z., są bezprawne. Przeciwno tym zachowaniom upoważniony przedstawiciel upoważnionej organizacji społecznej w celu realizacji obowiązku z art. 7 ust. 3 u.o.z. ma prawo do przeciwalkcji, to jest do podjęcia działań umożliwiających mu realizację tego obowiązku. Jest on uprawniony do ingerencji w dobra osobiste właściciela zwierzęcia, o ile niemożliwe jest inne zachowanie, którego następstwem nie byłoby naruszenie dóbr osobistych, a to w kontekście przesłanki „przypadku niecierpiącego zwłoki” z art. 7 ust. 3 u.o.z. – zasada konieczności (subsydiarności) oraz w stopniu adekwatnym do stopnia „zagrożenia życia lub zdrowia” powodowanego przez dalsze pozostawianie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna – zasada stosunkowości (proporcjonalności)²⁸.

24 D. Karaś, *Filantropi czy złodzieje? O czasowym odbieraniu zwierząt. Raport z monitoringu*, Fundacja Czarna Owca Pana Kota i Stowarzyszenie Ekostraż, Kraków 2019, <https://czarnaowca.org/aktualnosci/nowy-raport-filantropi-czy-zlodzieje-juz-jest/> [dostęp: 7.02.2021].

25 Tamże, s. 107.

26 Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2023, poz. 202.

27 P. Zakrzewski, *Przesłanki interwencyjnego odbioru zwierzęcia w trybie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w odniesieniu do instytucji kolizji obowiązków z art. 26 § 5 k.k.*, „Probacja” 2021, nr 4, s. 15–34.

28 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2024.12 ze zm.

2.4. Obligatoryjne odebranie zwierzęcia

Istotne jest, że po stwierdzeniu przypadku niecierpiącego zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, odebranie zwierzęcia ma charakter obligatoryjny. Obowiązek ten odnosi się do podmiotów posiadających przyznane ustawą kompetencje do dokonania interwencji, tj. policjanta, strażnika gminnego lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt. Powyższe oznacza, że np. policja wezwana na interwencję w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa znęcania się nad zwierzętami po stwierdzeniu, że wypełnione są przesłanki z art. 7 ust. 3 u.o.z., nie może pozostawić zwierzęcia w zastanych warunkach. Podmiot, który dokonał faktycznego odebrania zwierzęcia, ma w dalszej kolejności niezwłocznie obowiązek zawiadomienia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o dokonanym odbiorze²⁹.

2.5. Krytyczne stanowiska do proponowanych zmian

W związku z wniesieniem do Marszałka Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie u.o.z. pojawiły się głosy krytyczne, zwracające uwagę na naruszenie praw własności (najczęściej rolników w zakresie zwierząt gospodarskich) oraz wejścia bez zgody właścicieli na tereny ich gospodarstw. W opinii zwracano uwagę³⁰, że projektowane zapisy stanowią naruszenie konstytucyjnego prawa własności i nadają organizacjom prozwierzęcym zbyt daleko idące uprawnienia. Należy zauważyć, że często członkowie wspomnianych organizacji nie posiadają wiedzy i doświadczenia w zakresie hodowli zwierząt. Zauważono, że do spełniania wymogów ochrony zwierząt w Polsce powołane są ustawowo określone instytucje i służby, takie jak Inspekcja Weterynaryjna, a konieczność utrzymywania zwierząt w dobrostanie warunkują przepisy krajowe i unijne uzależniające od tego otrzymywanie określonych dopłat i zawierające z tytułu ich nieprzestrzegania określony katalog sankcji.

Kolejne krytyczne stanowisko wobec planowanych zmian zostało przedstawione przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, L.A. Kołakowskiego³¹. Pan Sekretarz zwrócił uwagę na nieprawidłowości w zakresie zarówno samej zasadności interwencyjnego odbierania zwierzęcia, jak i nieinformowania wójta, burmistrza, prezydenta miasta o odebraniu zwierząt, co nie tylko utrudnia temu organowi ocenę stanu faktycznego sprawy i tym samym utrudnia wydanie decyzji rozstrzygającej o zasadności odebrania zwierząt, ale także oddala w czasie możliwość obrony swoich praw przez właściciela odebranych interwencyjnie zwierząt i zmniejsza jego szansę na ich odzyskanie.

Po drugie, zwrócono uwagę na wielokrotne zmiany miejsca przebywania odebranych zwierząt, co utrudnia, a nawet uniemożliwia ich późniejszy zwrot właścicielowi. Znane są przypadki, gdy organizacje społeczne same nie są w stanie określić miejsca przebywania odebranych przez siebie zwierząt, na co zwrócił uwagę rzecznik praw obywatelskich, informując ministra rolnictwa i rozwoju wsi o swobodnym dysponowaniu zwierzętami przez organizacje społeczne. Po trzecie, wspomniano o uchylaniu się od zwrotu odebranych zwierząt zarówno w przypadku umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie czasowego odebrania zwierząt, gdy wójt stwierdzi, że interwencyjne odebranie zwierząt było bezzasadne, jak i w przypadku prawomocnego umorzenia postępowania karnego dotyczącego znęcania się nad tymi zwierzętami. Należy pamiętać, że powyższe nieprawidłowości winny być oceniane także w kontekście obowiązku ponoszenia przez dotychczasowego właściciela lub opiekuna kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia odebranych zwierząt. Obecnie bowiem osoba, której zwierzęta odebrano, musi ponieść ww. koszty nawet, gdy sąd nie stwierdzi, że dopuściła się ona przestępstwa znęcania się nad zwierzętami.

29 K. Kuszlewicz (red), *Ustawa o ochronie zwierząt...*, dz. cyt.

30 Opinia NSZII RI „Solidarność” do druku nr 597 z 14 września 2022 r.

31 Posiedzenie Sejmu nr 72 w dniu 9 lutego 2023 r. (3. dzień obrad), Retransmisja wypowiedzi, 22. punkt porządku dziennego: *Pytania w sprawach bieżących*.

3. Podsumowanie

Należy zauważyć, że w planach zmian u.o.z. zapowiadano uniemożliwienie przedstawicielom organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbierania ich w sytuacjach niecierpiących zwłoki, pozostawiając (w to miejsce) takie uprawnienie Inspekcji Weterynaryjnej³². Taka zapowiedź spotkała się ze słuszną krytyką organizacji pozarządowych. Podnosiły one, że Inspekcja Weterynaryjna często nie reagowała na zgłoszenia, podczas gdy organizacje pozarządowe udzielały w tym czasie pomocy skrajnie zaniedbanym zwierzętom.

Jak słusznie zauważa się w doktrynie³³, obowiązujące obecnie przepisy u.o.z. nie są doskonałe i należałoby rozważyć ich zmianę w zakresie otwarcia katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania informacji o znęcaniu się nad zwierzęciem, potrzebnej do wydania decyzji w sprawie jego czasowego odebrania. Poza policją, strażą gminną, lekarzem weterynarii i organizacją pozarządową informację o niewłaściwym traktowaniu zwierzęcia, opatrzoną odpowiednią dokumentacją dowodową, powinien móc złożyć każdy, kto jest świadkiem traktowania zwierzęcia w sposób określony w art. 6 ust. 2 u.o.z. Biorąc pod uwagę zmiany w zakresie postępowań dotyczących czasowego odebrania zwierzęcia, dodatkowo należałoby wprowadzić do ustawy jasne regulacje określające status prawny organizacji społecznej zarówno w postępowaniu z art. 7 ust. 1 u.o.z., jak i z art. 7 ust. 3 u.o.z.³⁴.

Projektowane przepisy, o których była mowa wcześniej, nie rozwiązują wszystkich problemów, jakie pojawiają się na tle stosowania art. 7 u.o.z. Z jednej strony pozostawiają przedstawicielom organizacji społecznych uprawnienie do odbierania zwierząt w sytuacjach niecierpiących zwłoki, co było postulowane zarówno przez takie organizacje, jak i inne środowiska prozwierzęce. Z drugiej strony nadają interwencyjnemu odbieraniu zwierząt pewne ramy formalne. Niezależnie od tego za pozytyw należy uznać, że ochrona zwierząt jest przedmiotem ożywionej debaty, w wyniku której Prezydent podpisał już ustawę w sprawie utworzenia Centralnego Azylu dla Zwierząt. Przepisy te wejdą w życie w styczniu 2024 r. O ile te przepisy zakładają, że w Centralnym Azylu dla Zwierząt będą przetrzymywane zwierzęta należące w szczególności do: inwazyjnych gatunków obcych, gatunków dzikich zwierząt zagrożonych wyginięciem (tzw. gatunki CITES) czy też gatunków niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, o tyle podkreślić jednak należy, że naczelną zasadą ośrodka ma być zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt, zgodnie z ich potrzebami biologicznymi mającymi wpływ na ich zdrowie i dobrostan.

Oczywiście niezbędnym elementem ochrony zwierząt powinna być również akcja edukacyjna. O ile bowiem społeczeństwo zdaje sobie sprawę z karalności znęcania się nad zwierzętami i coraz częściej zauważa, i zgłasza odpowiednim podmiotom takie sytuacje, o tyle większość nie potrafi podjąć odpowiednich działań, które mogłyby realnie pomóc zwierzęciu³⁵.

Zwierzę powinno być traktowane z szacunkiem przez każdego człowieka, przy czym powinność ta wydaje się znacznie wyraźniejsza w odniesieniu do osób, które są właścicielami lub opiekunami zwierzęcia. Posiadanie zwierząt czy sprawowanie nad nimi opieki jest przecież dobrowolne, zatem człowiek, mając względną nawet świadomość obowiązków wynikających z bycia właścicielem lub opiekunem zwierzęcia, może podjąć decyzję o tym, by go nie posiadać i nie brać pod swoją pieczę³⁶.

Biorąc pod uwagę ogólną świadomość prawną społeczeństwa, warto zwrócić szczególną uwagę na propagowanie wiedzy z zakresu prawnej ochrony zwierząt. Wydaje się, że jedna z podstawowych zasad, w myśl której nieznanomość prawa szkodzi, nie powinna czynić szkody także zwierzętom.

32 Taką deklarację złożył Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi H. Kowalczyk na jednym ze spotkań z przedstawicielami środowiska wiejskiego w grudniu 2022 r., K. Kojzar (red.), *Minister rolnictwa chce zakazać interwencyjnego odbioru zwierząt. „Doprowadzi do katastrofy”*, <https://oko.press/minister-rolnictwa-chce-zakazac-interwencyjnego-odbioru-zwierzat> [dostęp: 30.05.2023].

33 D. Dajnowicz-Piesiecka, *Czasowe...*, s. 6.

34 E. Kudasiak-Gil, *Status prawny organizacji społecznej i jego wpływ na sposób wszczęcia postępowania z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 11, <http://doi.org/10.17951/ppa.2019.2.69-80>.

35 M. Sługocka, *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108, s. 47.

36 D. Dajnowicz-Piesiecka, *Czasowe...*, s. 22.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2024 poz. 12 ze zm.
 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2022, poz. 572 ze zm.
 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 września 2020 r. (Druk nr 597).
 Opinia NSZII RI „Solidarność” do druku nr 597 z 14 września 2020 r.
 Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o Centralnym Azylu dla Zwierząt, Dz.U. 2022 poz. 2375.
 Posiedzenie Sejmu nr 72 w dniu 9 lutego 2023 r. (3. dzień obrad), Retransmisja wypowiedzi, 22. punkt porządku dziennego: *Pytania w sprawach bieżących*.

Orzecznictwo:

- Wyrok NSA z 14 stycznia 2016 r., II OSK 782/15, LEX 2034138.
 Wyrok NSA z 11 sierpnia 2018 r., II OSK 1002/18, LEX 2564859.
 Wyrok WSA z 29 sierpnia 2018 r., IV SA/Po 332/18, LEX 2547468.
 Wyrok NSA z 30 października 2018 r., II OSK 2684/16, LEX 2591698.

Publikacje:

- Białocerkiewicz J., *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2005.
 Dajnowicz-Piesiecka D., *Czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt*, „Studia. Iuridica. Toruniensia” 2022, nr 1, s. 89–112.
 Gardocka T., Gruszczyńska A. (red.), *Status zwierząt. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
 Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
 Janiak P., *Czasowe odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Causus” 2019, nr 92, s. 45–49.
 Karaś D., *Filantropi czy złodzieje? O czasowym odbieraniu zwierząt. Raport z monitoringu*, Fundacja Czarna Owca Pana Kota i Stowarzyszenie Ekostraż, Kraków 2019, <https://czarnaowca.org/aktualnosci/nowy-raport-filantropi-czy-zlodzieje-juz-jest/> [dostęp: 7.02.2021].
 Kudasik-Gil E., *Status prawny organizacji społecznej i jego wpływ na sposób wszczęcia postępowania z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 69–80, <http://doi.org/10.17951/ppa.2019.2.69-80>.
<http://doi.org/10.17951/ppa.2019.2.69-80>.
 Kuszlewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
 Kuszlewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
 Oeser E., *Człowiek i pies. Historia przyjaźni*, Bellona, Warszawa 2008.
 Ostojski P., *Organizacja społeczna jako strona postępowania w sprawie odebrania zwierzęcia na podstawie Artykułu 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. 116, s. 73–85.
 Pietrzykowski T., *Spór o prawa zwierząt*, Sonia Draga, Warszawa 2011.
 Probućka D., *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Universitas, Kraków 2013.
 Sługocka M., *Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 108, s. 45–55.
 Walczak M., Bonczar Z., *Etyczne i prawne aspekty doświadczeń na zwierzętach*, „Wiadomości Zootechniczne” 2015, nr 4, s. 147–154.

Zakrzewski P., *Przesłanki interwencyjnego odbioru zwierzęcia w trybie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w odniesieniu do instytucji kolizji obowiązków z art. 26 § 5 k.k.*, „Probacja” 2021, 4, s. 15–34.

Netografia:

Kojzar K. (red.), *Minister rolnictwa chce zakazać interwencyjnego odbioru zwierząt. „Doprowadzi do katastrofy”*, <https://oko.press/minister-rolnictwa-chce-zakazac-interwencyjnego-odbioru-zwierzat> [dostęp: 30.05.2023].

Zawada K., *Sprawiedliwość wymierzona! Przełomowe postępowanie ws. znęcania się nad karpami*, <https://www.otwarteklatki.pl/blog/karpie-przelomowy-wyrok> [dostęp: 15.05.2023].

AKCESORYJNY CHARAKTER PRAWA DO UZYSKANIA KOPII DANYCH (OBOWIĄZKU DOSTARCZENIA DANYCH) W ŚWIETLE WYROKU TSUE Z 4 MAJA 2023 ROKU W SPRAWIE ÖSTERREICHISCHE DATENSCHUTZBEHÖRDE/CRIF GMBH

Accessory nature of the right to obtain a copy of data (obligation to provide data) in the light of the EU CJEU judgment of 4 May 2023 in Österreichische Datenschutzbehörde/CRIF GmbH

Tomasz Cygan

ORCID: 0009-0001-7585-7338

Abstrakt

W publikacji analizie poddano zagadnienie charakteru prawa osoby, której dane dotyczą, do uzyskania kopii danych (obowiązku administratora dostarczenia kopii danych). Punkt odniesienia dla rozważań stanowi niedawny wyrok TSUE z 4 maja 2023 r. w sprawie Österreichische Datenschutzbehörde/CRIF GmbH. Dotyczy on przede wszystkim interpretacji pojęcia „kopia danych”, ale udziela także odpowiedzi w zakresie, czy art. 15 ust. 3 RODO wprowadza nowe, niezależne uprawnienie dla podmiotu danych, czy też określa jedynie techniczny sposób realizacji przez administratora żądania dostępu do danych.

Abstract

The publication analyses the nature of a data subject's right to obtain a copy of the data (the controller's obligation to provide a copy of the data). The point of reference for consideration is the recent CJEU judgment of 4 May 2023 in the Österreichische Datenschutzbehörde/CRIF GmbH case. It deals primarily with the interpretation of the term “copy of data” but also provides an answer as to whether Article 15(3) of the RODO introduces a new, independent right for the data subject, or whether it merely defines a technical way for the controller to implement a request for access to data.

Słowa kluczowe: dane osobowe, kopia danych, akcesoryjność, wyrok TSUE, prawo do uzyskania kopii danych

Keywords: personal data, data copy, accessorality, CJEU judgment, right to obtain a copy of data

1. Wprowadzenie

Z perspektywy 8 lat obowiązywania RODO¹, a 6 lat jego stosowania, należy zauważyć, że prawo do uzyskania kopii danych² nie cieszyło się dużym zainteresowaniem praktycznym. Próżno szukać go w rozstrzygnięciach czy publikacjach Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W rozstrzygnięciach organów nadzorczych innych państw członkowskich zdarzały się jednak sprawy dotyczące prawa do uzyskania kopii danych. Co dość ciekawe, brak było jednak w nich jednolitej interpretacji zakresu pojęciowego kopii danych – interpretowano je bowiem zarówno jako uprawnienie do uzyskania zestawienia poszczególnych kategorii danych osobowych³, ale także jako prawo do kopii konkretnych dokumentów czy zapisów zawierających dane osobowe wnioskodawcy⁴. Zdarzały się także rozstrzygnięcia z kategorii „trzeciej drogi”, sprowadzające zakres pojęciowy kopii danych do konkretnej sytuacji – czynności przetwarzania oraz zakresu żądania osoby, której dane dotyczą⁵, a przede wszystkim do zapewnienia kompletności kopii danych⁶. Niejako w cieniu zasadniczych wątpliwości (i prób ich rozwiania) dotyczących rozumienia prawa do uzyskania kopii danych pozostaje pytanie dotyczące charakteru prawnego samego uprawnienia i jego – samodzielnego lub akcesoryjnego w stosunku prawa do dostępu do danych – charakteru. W dużej mierze jest to efekt nowości tego uprawnienia – nie było ono znane w takim kształcie wcześniejszym regulacjom dotyczącym ochrony danych osobowych, a w trakcie prac legislacyjnych nad RODO pojawiło się dopiero po przyjęciu jego projektu przez Parlament Europejski. Prawo do uzyskania kopii danych zawarte w art. 15 ust. 3 RODO oznacza, że administrator dostarcza osobie, której dane dotyczą, kopię danych osobowych podlegających przetwarzaniu. Za wszelkie kolejne kopie, o jakie zwróci się osoba, której dane dotyczą, administrator może pobrać opłatę w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych. Jeżeli osoba, której dane dotyczą, zwraca się o kopię drogą elektroniczną i jeżeli nie zaznaczy inaczej, informacji udziela się w powszechnie stosowanej formie elektronicznej. Z kolei w art. 15 ust. 4 RODO określa szczególnie wyjątek od konieczności realizacji prawa do uzyskania kopii danych – nie może ono niekorzystnie wpływać na prawa i wolności innych. Motyw 63 RODO podpowiada w tym zakresie wyłącznie, że „W miarę możliwości administrator powinien mieć możliwość udzielania zdalnego dostępu do bezpiecznego systemu, który zapewni osobie, której dane dotyczą, bezpośredni dostęp do jej

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119 z 4.06.2016 r., s. 1-88.

2 Art. 15 ust. 4 RODO wprowadza pojęcie „prawa do uzyskania kopii danych”, natomiast art. 15 ust. 3 RODO stanowi o „obowiązku dostarczenia kopii danych”. Biorąc pod uwagę temat, posługując się jednak określeniem „prawo do uzyskania kopii danych” jako terminem o podkreślającym związek uprawnienia z osobą, której dane dotyczą, a nie bardziej abstrakcyjnym, odcieramy od tej osoby obowiązkiem dostarczenia kopii danych przez administratora.

3 Zob. np. orzeczenie Rady Stanu z 3 marca 2021 r., RvS - 202002066/1/A3, NL:RVS:2021:452; wyrok FG Berlin – Brandenburg z 27 października 2021 r., 16 K 5148/20, <https://openjur.de/u/2389591.html> [dostęp: 11.04.2024]; wyrok GHS Hertogenbosch z 15 lipca 2021 r., 200.290.520_01, NL:GHSHE:2021:2252; wyrok RB Zelandia – Zachodnia Brabancja z 1 grudnia 2021 r., AWB – 20_5521, NL:RBZWB:2021:6088.

4 Wyrok OVG Munster z 8 czerwca 2021 r., 16 A 1582/21, DE:OVGNRW:2021:0608.16A1582.20.00; Decyzja fińskiego organu ochrony danych osobowych (Tietosuojavaltuutetun toimisto) z 15 października 2021 r., 6132/151/19, <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/tsv/2021/202111083> [dostęp: 11.04.2024]; Wyrok VG Gelsenkirchen z 27 kwietnia 2020 r., 20 K 6392/18, DE:VGGE:2020:0427.20K6392.18.00; decyzje rumuńskiego organu ochrony danych osobowych (ANSPD-CP) z 20 stycznia 2022 r., https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_20_01_2022&lang=ro [dostęp: 11.04.2024] oraz z 25 marca 2022 r. https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_25_03_2022_1&lang=ro [dostęp: 11.04.2024]; decyzja duńskiego organu nadzorczego (Datatilsynet) z 29 sierpnia 2022 r., 2019-31-2071, https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/dk_2022-08_decisionpublic_redacted.pdf [dostęp: 11.04.2024].

5 Orzeczenie RB Utrecht dla okręgu Midden-Nederland z 9 lipca 2021 r., UTR 20/1703, NL:RBMNE:2021:3264; wyrok RB Rotterdam z 21 stycznia 2020 r., C/10/576074/HA RK 19-694, NL:RBROT:2020:515; decyzja fińskiego organu ochrony danych osobowych (Tietosuojavaltuutetun toimisto) z 21 października 2021 r., 3592/152/2019, <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/tsv/2021/20211123> [dostęp: 11.04.2024]; wyrok RB Geldria z 26 października 2022 r., C/05/404834 / HA ZA 22-245, NL:RBGEL:2022:5942.

6 Zob. *Guidelines 01/2022 on data subject rights – Right of access, Version 2.0*, pkt 25, s. 14, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012022-data-subject-rights-right-access_en [dostęp: 11.04.2024].

danych osobowych. Prawo to nie powinno negatywnie wpływać na prawa lub wolności innych osób, w tym tajemnice handlowe lub własność intelektualną, w szczególności na prawa autorskie chroniące oprogramowanie. Względy te nie powinny jednak skutkować odmową udzielenia osobie, której dane dotyczą, jakichkolwiek informacji”.

Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest całościowa analiza prawa do kopii danych, a jedynie jej wąskiego fragmentu, jakim jest wzmiankowany – akcesoryjny lub samodzielny – charakter tego prawa. Rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczącej charakteru prawa do uzyskania kopii danych ma zasadnicze znaczenie dla sposobu realizowania praw osób, których dane dotyczą, wynikających z RODO. W zależności bowiem od udzielonej odpowiedzi katalog praw osób, których dane dotyczą, wzbogaci się o jedno odrębne uprawnienie – prawo do uzyskania kopii danych lub pozostanie ono jedynie elementem szerszego uprawnienia, jakim jest prawo dostępu do danych. W tym celu zostaną poddane analizie poglądy dotyczące tej kwestii, zwłaszcza że w ostatnim czasie, niejako przy okazji zasadniczej analizy kopii danych, pojawiły się także wskazówki interpretacyjne w zakresie charakteru prawa do uzyskania kopii danych. W dniu 4 maja 2023 r. TSUE w wyroku wydanym w sprawie *F.F. p. Österreichische Datenschutzbehörde, przy udziale: CRIF GmbH (C-487/21)* dokonał przede wszystkim interpretacji pojęcia kopii danych, wskazując między innymi, że: „Prawo do uzyskania od administratora kopii danych osobowych podlegających przetwarzaniu oznacza przekazanie osobie, której dane dotyczą, wiernej i zrozumiałej kopii wszystkich oryginałów tych danych. Prawo to obejmuje prawo do uzyskania kopii fragmentów dokumentów lub całych dokumentów, lub też wyciągów z baz danych, które zawierają między innymi te dane, jeżeli dostarczenie takiej kopii jest niezbędne do umożliwienia osobie, której dane dotyczą, skutecznego wykonywania praw przyznanych jej przez to rozporządzenie, przy czym wymaga podkreślenia, że należy w tym względzie uwzględnić prawa i wolności innych osób”⁷.

Jednakże sprawa podlegająca rozstrzygnięciu dotyczyła interpretacji prawa do uzyskania kopii danych w różnych jego aspektach, w tym także w zakresie rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących charakteru prawa do uzyskania kopii danych.

2. Samoistny charakter prawa do kopii danych (obowiązku dostarczenia danych)

Przyjęcie, że prawo do uzyskania kopii danych stanowi samodzielne uprawnienie podmiotu danych rozszerzyłoby katalog uprawnień o jedno dodatkowe, co ma przełożenie choćby na treść obowiązków informacyjnych. Bowiem zarówno art. 13 ust. 2 lit. b RODO, jak i art. 14 ust. 2 lit. c RODO nie wymieniają prawa do uzyskania kopii danych jako elementu obowiązku informacyjnego. Należy jednak mieć na względzie, że przepisy regulujące treść obowiązków informacyjnych regulują ich minimalną treść, a na ich pełną i wyczerpującą treść należy patrzeć choćby przez pryzmat zasady rzetelności przetwarzania. Zresztą wskazane przepisy uprawnienia, wynikające z art. 16 RODO (prawo do sprostowania danych) ograniczają tylko do sprostowania danych, podczas gdy art. 16 RODO zawiera dwa uprawnienia: do sprostowania danych nieprawidłowych oraz uzupełnienia danych niekompletnych. W związku z tym uzasadniona jest teza, że rzeczywisty zakres uprawnień przysługujących osobom, których dane dotyczą, jest szerszy niż literalnie wyrażony w art. 13 i 14 RODO, a obowiązkiem administratora jest informowanie o nich w sposób rzetelny.

Samodzielny charakter prawa do uzyskania kopii danych dawałby jednak przede wszystkim każdemu podmiotowi danych rzeczywiste uprawnienie do weryfikacji postępowania administratora (a pośrednio także podmiotu przetwarzającego) z danymi osobowymi osoby, której dane dotyczą, żądającej kopii swoich danych osobowych. Obejmowałyby to, wolne od konieczności korzystania z innych uprawnień, prawo do weryfikacji danych osobowych osoby, której dane dotyczą, a jednocześnie, np. w przypadku ich nieprawidłowości lub zbędności dawałoby możliwość skorzystania z innych

7 Wyrok TSUE z 4 maja 2023 r., C-487/21, *F.F. p. Österreichische Datenschutzbehörde, przy udziale: CRIF GmbH*, EU:C:2023:369.

uprawnień wynikających z przepisów RODO⁸. Zwraca na to uwagę TSUE we wskazanym powyżej orzeczeniu – „jeżeli dostarczenie takiej kopii jest niezbędne do umożliwienia osobie, której dane dotyczą, skutecznego wykonywania praw przyznanych jej przez to rozporządzenie”, a także TSUE w orzeczeniu z 12 stycznia 2023 r. w sprawie C-154/21, *RW p. Österreichische Post AG*⁹, w którym TSUE wskazało na cel prawa dostępu do danych – „korzystanie z tego prawa dostępu powinno umożliwiać osobie, której dane dotyczą, sprawdzenie nie tylko prawidłowości danych jej dotyczących, ale również tego, czy są one przetwarzane w sposób zgodny z prawem”¹⁰. Bez dostępu do konkretnych danych osobowych podlegających przetwarzaniu przez administratora nie jest bowiem możliwe ustalenie celowości, legalności, poprawności, aktualności, ale także choćby realizacji zasady ograniczenia czasowego przetwarzania danych¹¹. Co więcej, przy założeniu, że kopia danych obejmowałaby wierną i zrozumiałą kopię wszystkich oryginałów tych danych osoba, której dane dotyczą, uzyskiwałaby bezwzględny wpływ ze strony administratora zestaw danych na swój temat.

3. Akcesoryjny charakter prawa do kopii danych (obowiązku dostarczenia danych)

Z drugiej strony nie wolno tracić z pola widzenia brzmienia art. 15 ust. 3 RODO. Wskazuje on na pewien automatyzm działania – „Administrator dostarcza osobie, której dane dotyczą, kopię danych osobowych podlegających przetwarzaniu”. Konstrukcja przepisu nie uzależnia obowiązku dostarczenia kopii danych od jakiegokolwiek działania ze strony osoby, której dane dotyczą. Wskazuje wręcz na jego obligatoryjny charakter – „dostarcza osobie” oznacza przecież, że dostarcza w każdym przypadku. Taka konstrukcja przepisu wiąże uzyskanie kopii danych nierozdzielnie z koniecznością skorzystania z prawa dostępu do danych określonego w art. 15 ust. 1 i 2 RODO.

Należy przy tym zauważyć, że przegląd innych praw osób, których dane dotyczą, każdorazowo wskazuje na inicjatywę osoby, której dane dotyczą, podejmowaną w celu ich realizacji („osoba, której dane dotyczą, jest uprawniona do uzyskania”, „ma prawo żądania”, „ma prawo otrzymać”, „ma prawo wnieść”, „ma prawo nie podlegać”¹²). Zestawienie regulacji zawartej w art. 15 ust. 3 RODO z pozostałymi prawami osób, których dane dotyczą, wskazywałoby na niesamodzielny i techniczny charakter prawa do uzyskania kopii danych podlegających przetwarzaniu. Administrator w każdym przypadku skorzystania przez osobę, której dane dotyczą, z prawa dostępu do danych musiałby przekazać kopię danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą. Nie zmienia to faktu, że skorzystanie przez osobę, której dane dotyczą, z *expressis verbis* wyrażonego prawa do uzyskania kopii danych nie powinno skutkować odmową realizacji prawa na podstawie art. 12 ust. 5 RODO jako

8 Por. także motyw 41 Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. WE L 281 z 23.11.1995 r., s. 31: „Każda osoba musi mieć możliwość skorzystania z prawa dostępu do dotyczących jej danych, które poddane są przetwarzaniu, w celu zweryfikowania zwłaszcza prawidłowości danych oraz legalności ich przetwarzania”.

9 Wyrok TSUE z 12 stycznia 2023 r., C-154/21, *RW p. Österreichische Post AG*, EU:C:2023:3.

10 Tamże, pkt 37; zob. analogicznie: wyrok TSUE z 17 lipca 2014 r., C-141/12 i C-372/12, *YS p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, pkt 44, EU:C:2014:2081 oraz wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-434/16, *Peter Nowak p. Data Protection Commissioner*, pkt 57, EU:C:2017:994, a w szczególności, że zostały ujawnione uprawnionym odbiorcom (zob. analogicznie wyrok TSUE z 7 maja 2009 r., C-553/07, *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam p. M.E.E. Rijkeboer*, par. 49 EU:C:2009:293).

11 Por. pkt 57 orzeczenia TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-434/16, *Peter Nowak p. Data Protection Commissioner*. W tym kontekście należy przypomnieć, że ochrona podstawowego prawa do poszanowania życia prywatnego wiąże się między innymi z tym, aby każda osoba fizyczna mogła upewnić się, że dotyczące jej dane osobowe są prawidłowe i przetwarzane zgodnie z prawem. Jak wynika z motywu 41 dyrektywy 95/46, aby móc dokonać koniecznych weryfikacji, osobie, której dane dotyczą, przysługuje zgodnie z art. 12 lit. a) tej dyrektywy prawo dostępu do dotyczących jej danych, które są poddane przetwarzaniu. To prawo dostępu jest niezbędne między innymi po to, aby umożliwić osobie, której dane dotyczą, uzyskanie w razie potrzeby od administratora danych ich sprostowania, usunięcia lub zablokowania, a tym samym – wykonanie prawa określonego w art. 12 lit. b) tej dyrektywy (wyrok TSUE z 17 lipca 2014 r., C-141/12 i C-372/12, *YS p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

12 Takimi konstrukcjami posługują się art. 15–18 oraz 20–22 RODO.

żądania nieuzasadnionego, ale powinno być traktowane jako wskazanie formy skorzystania z prawa dostępu do danych¹³.

4. Stan faktyczny sprawy

W decyzji z 9 sierpnia 2021 r. Datenschutzbehörde (DSB – Austriacki Urząd Ochrony Danych) w sprawie DSB-D124.059/0005-DSB/2019¹⁴ uznał, że wystarczające w rozumieniu art. 15 ust. 3 RODO jest przekazanie skarżącemu tabeli zawierającej dane osobowe (imię i nazwisko, datę urodzenia, dane adresowe, funkcje biznesowe osoby, której dane dotyczą) w postaci zagregowanej, co administrator uczynił, a jednocześnie odmówił dostarczenia rzeczywistej kopii danych podlegających przetworzeniu, np. wydruków bazy danych lub korespondencji e-mailowej dotyczącej składającego reklamację. Skarżący, który zainicjował postępowanie, składając do austriackiej agencji informacji kredytowej wniosek o dostęp do danych, w którym zażądał między innymi kopii swoich danych osobowych podlegających przetworzeniu zgodnie z art. 15 ust. 3 RODO w powszechnie używanym formacie elektronicznym, nie zgodził się z takim rozstrzygnięciem i zaskarżył je do austriackiego Federalnego Sądu Administracyjnego (Bundesverwaltungsgericht – BVwG). Ten z kolei wystąpił do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

5. Wyrok TSUE w sprawie C-487/21

Rozstrzygając wątpliwości dotyczące prawa do kopii danych TSUE w orzeczeniu z dnia 4 maja 2023 r. wydanym w sprawie *F.F. p. Österreichische Datenschutzbehörde, przy udziale: CRIF GmbH* (C-487/21) w zakresie charakteru prawa do uzyskania kopii danych, wskazał, że „art. 15 RODO nie może być interpretowany w ten sposób, że ustanawia w ust. 3 zdanie pierwsze prawo odrębne od prawa przewidziane w ust. 1 tego przepisu”¹⁵. W ocenie TSUE art. 15 ust. 3 RODO określa jedynie techniczną stronę realizacji prawa dostępu do danych – „W art. 15 ust. 3 RODO uściślono praktyczne zasady wykonania obowiązku spoczywającego na administratorze, określając w szczególności w zdaniu pierwszym formę, w jakiej administrator ten ma przekazywać „dane osobowe podlegające przetworzeniu”, a mianowicie w formie „kopii”. Ponadto ustęp ten stanowi w zdaniu trzecim, że informacje przekazuje się w powszechnie używanej formie elektronicznej, gdy wniosek jest składany drogą elektroniczną, chyba że zainteresowana osoba wystąpi z innym wnioskiem”¹⁶.

Taki kierunek orzeczenia stanowi konsekwencję wcześniejszych poglądów. W takim samym kierunku charakter prawa do uzyskania kopii danych interpretował Rzecznik Generalny w swojej opinii z 15 grudnia 2022 r. wydanej w niniejszej sprawie¹⁷. Rzecznik Generalny wskazał w niej, że art. 15 ust. 3 RODO wskazuje wyłącznie formę przekazania danych – „mianowicie w postaci kopii, a zatem wiernego powielenia danych”¹⁸, a nie rozszerza zakresu prawa dostępu do danych określonego w art. 15 ust. 1 lit. a-h RODO i nie stanowi autonomicznego prawa osoby, której dane dotyczą.

13 Por. pkt 7 decyzji APD/GBA (Belgia) – 143/2022 z 11 października 2022 r., DOS-2022-03313, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/bevel-nr.-143-2022.pdf> [dostęp: 11.04.2024], w którym organ nadzorczy przypomniał, że w każdym przypadku wniosek o dostęp (lub skorzystanie z innego prawa) – nawet niekompletny lub oparty na błędnym przepisie lub nieuzasadnionej interpretacji przepisu prawa – nie może stanowić pretekstu dla administratora danych do niepodjęcia odpowiednich działań. Zob. także decyzja APD/GBA (Belgia) – 17/2020 z 28 kwietnia 2020 r., DOS-2019-05450, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-17-2020.pdf> [dostęp: 11.04.2024].

14 Decyzja DSB (Austria) z 9 sierpnia 2021 r., DSB-D124.059/0005-DSB/2019, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=0e4751dd-048e-4924-b702-0a1feacc3a39&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Bvwwg&Entscheidungsart=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=&Norm=DSGVO&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=&Dokumentnummer=BVWGT_20210809_W211_2222613_2_00 [dostęp: 11.04.2024].

15 Pkt 32 wyroku TSUE z 4 maja 2023 r., C-487/21, *F.F. p. Österreichische Datenschutzbehörde, przy udziale: CRIF GmbH*.

16 Tamże, pkt 31.

17 Opinia Rzecznika Generalnego z 15 grudnia 2022 r., C-487/21, EU:C:2022:1000.

18 Tamże, pkt 49.

W pkt 50 opinii, Rzecznik Generalny wskazał wręcz, że: „Z przedstawionej powyżej struktury art. 15 RODO, a także z wymogu dokonywania wewnątrznie spójnej wykładni przepisów ust. 1 i 3 tego artykułu wynika, że ust. 3 nie definiuje – a zatem nie może zmienić lub rozszerzyć – przedmiotu i zakresu stosowania prawa dostępu skonkretyzowanego w przepisie ust. 1. Wyżej wspomniany ust. 3 nie może zatem rozszerzać zakresu spoczywającego na administratorze obowiązku udzielenia dostępu do informacji. Struktura rozpatrywanego artykułu potwierdza zatem, że przepis ust. 3 nie może stanowić podstawy ewentualnego autonomicznego prawa osoby, której dane dotyczą, do uzyskania informacji wykraczających poza informacje wskazane w ust. 1 tego przepisu”, takich jak np. „informacje dotyczące kryteriów, wzorców, zasad lub procedur wewnętrznych (obliczeniowych lub nieobliczeniowych) stosowanych w celu przetwarzania danych osobowych”¹⁹.

Także Europejska Rada Ochrony Danych w wytycznych w sprawie prawa dostępu z 28 marca 2023 r. znajduje potwierdzenie, w których EROD w zakresie prawa do kopii danych wyjaśniła między innymi, że „Obowiązek dostarczenia kopii nie jest dodatkowym uprawnieniem osoby, której dane dotyczą, ale jako sposób udostępnienia danych. Wzmacnia prawo dostępu do danych i pomaga interpretować to prawo, ponieważ wyjaśnia, że dostęp do danych na podstawie art.15 ust.1 obejmuje pełne informacje o wszystkich danych i nie może być rozumiane jako udzielenie jedynie streszczenia danych”²⁰.

6. Podsumowanie

W piątym roku stosowania RODO pojawiły się dwa źródła pozwalające na rozstrzygnięcie wątpliwości w zakresie charakteru prawa do uzyskania kopii danych. Z jednej strony orzeczenie TSUE, ale też wskazane wytyczne EROD znajdują uzasadnienie w językowym brzmieniu normy art. 15 ust. 3 RODO. Wskazują one na czysto techniczny charakter normy zawartej w art. 15 ust. 3 RODO, która reguluje wyłącznie sposób realizacji prawa dostępu do danych, a dostarczenie kopii danych to jedynie sposób udzielenia dostępu do danych. Także wykładnia systemowa RODO potwierdza powyższe – prawodawca unijny każdemu samodzielnemu prawu osoby, której dane dotyczą, poświęcił oddzielny przepis, ta regulacja zawarta w art. 15 ust. 3 RODO ma jedynie charakter akcesoryjny względem tej zawartej w art. 15 ust. 1 RODO, czyli prawa dostępu do danych. Warto przy tym zauważyć, że taki sposób interpretacji przepisu nie pogarsza w żaden sposób sytuacji prawnej osoby, której dane dotyczą. Wręcz przeciwnie, podkreślenia wymaga fakt, że ilekroć osoba, której dane dotyczą, korzysta z prawa dostępu do danych, administrator automatycznie jest zobowiązany do przekazania mu kopii danych w znaczeniu nadanym przez wyrok TSUE w sprawie C-487/21. Natomiast w przypadku wniosku osoby, której dane dotyczą, o przekazanie kopii danych, powinien być on traktowany jako wniosek o dostęp do danych.

Osobną kwestią jest wpływ orzeczenia na praktykę stosowania przepisów RODO przez administratorów, ale także organy nadzorcze i sądowe. Na chwilę obecną wobec braku rozstrzygnięć UODO oraz sądów administracyjnych z czasów przed orzeczeniem TSUE nie sposób pisać o zmianie sposobu interpretacji. Niemniej warto obserwować absorpcję orzeczenia TSUE do praktyki interpretacyjnej polskiego organu nadzorczego. Podobnie z dużym zaciekawieniem należy oczekiwać dalszej ewolucji prawa do uzyskania kopii danych.

19 Tamże, pkt 52; Por. motyw 63 RODO: „Prawo to nie powinno negatywnie wpływać na prawa lub wolności innych osób, w tym tajemnice handlowe lub własność intelektualną, w szczególności na prawa autorskie chroniące oprogramowanie”.

20 EDPB, *Guidelines...*, pkt 23, s. 23.

Bibliografia

Akty prawne:

Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. WE L 281 z 23.11.1995 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 2016.119/1 z 4.06.2016 r.

Orzecznictwo:

Wyrok TSUE z 7 maja 2009 r., C-553/07, *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam p. M.E.E. Rijkeboer Rijkeboer*, EU:C:2009: 293.

Wyrok TSUE z 17 lipca 2014 r., C-141/12 i C-372/12; *YS p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, EU:C:2014:2081.

Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-434/16, *Peter Nowak p. Data Protection Commissioner*, EU:C:2017:994.

Wyrok RB Rotterdam z 21 stycznia 2020 r., C/10/576074/HA RK 19-694, NL:RBROT:2020:515.

Wyrok VG Gelsenkirchen z 27 kwietnia 2020 r., 20 K 6392/18, DE:VGGE:2020:0427.20K6392.18.00.

Decyzja APD/GBA - 17/2020 z 28 kwietnia 2020 r., DOS-2019-05450, <https://www.auroriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-17-2020.pdf> [dostęp: 11.04.2024].

Orzeczenie Rady Stanu z 3 marca 2021 r., RvS - 202002066/1/A3, NL:RVS:2021:452.

Wyrok OVG Munster z 8 czerwca 2021 r., 16 A 1582/21, DE:OVGNRW:2021:0608.16A1582.20.00.

Orzeczenie RB Utrecht dla okręgu Midden-Nederland z 9 lipca 2021 r., UTR 20/1703, NL:RBM-NE:2021:3264.

Wyrok GHS Hertogenbosch z 15 lipca 2021 r., 200.290.520_01, NL:GHSHE:2021:2252.

Decyzja Datenschutzbehörde (Austria) z 9 sierpnia 2021 r., DSB-D124.059/0005-DSB/2019, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=0e4751dd-048e-4924-b702-0a1feaec3a39&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Bvwg&Entscheidungsart=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=&Norm=DSGVO&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=&Dokumentnummer=BVWGT_20210809_W211_2222613_2_00 [dostęp: 11.04.2024].

Decyzja Tietosuojaalvautuutun toimisto z 15 października 2021 r., 6132/151/19, <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/tsv/2021/20211083> [dostęp: 11.04.2024].

Decyzja Tietosuojaalvautuutun toimisto z 21 października 2021 r., 3592/152/2019, <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/tsv/2021/20211123> [dostęp: 11.04.2024].

Wyrok FG Berlin – Brandenburg z 27 października 2021 r., 16 K 5148/20, <https://openjur.de/u/2389591.html> [dostęp: 11.04.2024].

Wyrok RB Zelandia– Zachodnia Brabancja z 1 grudnia 2021 r., AWB-20_5521, NL:RBZWB:2021:6088.

Decyzja ANSPDCP z 20 stycznia 2022 r., https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_20_01_2022&lang=ro [dostęp: 11.04.2024].

Decyzja ANSPDCP z 25 marca 2022 r., https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_25_03_2022_1&lang=ro [dostęp: 11.04.2024].

Decyzja Datatilsynet z 29 sierpnia 2022 r., 2019-31-2071, https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/dk_2022-08_decisionpublic_redacted.pdf [dostęp: 11.04.2024].

Decyzja APD/GBA – 143/2022 z 11 października 2022 r., DOS-2022-03313, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/bevel-nr.-143-2022.pdf> [dostęp: 11.04.2024].

Wyrok RB Geldria z 26 października 2022 r., C/05/404834 / HA ZA 22-245, NL:RBGEL:2022:5942.

Opinia Rzecznika Generalnego z 15 grudnia 2022 r., C-487/21.

Wyrok TSUE z 12 stycznia 2023 r., C-154/21, *RW p. Österreichische Post AG*.

Wyrok TSUE z 4 maja 2023 r., C-487/21, *F.F. p. Österreichische Datenschutzbehörde, przy udziale: CRIF GmbH*, EU:C:2023:369.

Netografia:

Guidelines 01/2022 on data subject rights – Right of access, Version 2.0, https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012022-data-subject-rights-right-access_en [dostęp: 11.04.2024].

OPODATKOWANIE ZBYCIA UDZIAŁÓW W SPÓŁCE NIERUCHOMOŚCIOWEJ NA TLE UMOWY O UNIKANIU PODWÓJNEGO OPODATKOWANIA ZAWARTEJ POMIĘDZY POLSKĄ I HOLANDIĄ PRZED I PO WEJŚCIU W ŻYCIE PROTOKOŁU

Taxation of the disposal of shares in a real estate company in the light of the double tax treaty between Poland and the Netherlands before and after the Protocol came into force

Robert Łopatek

ORCID: 0009-0005-6385-3849

Abstrakt

Z dniem 1 stycznia 2023 r. wszedł w życie Protokół o zmianie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, który wprowadził m.in. klauzulę *principal purpose test* oraz klauzulę nieruchomościową.

Celem badań było zatem poddanie analizie możliwości odmowy – wynikającej z przepisów Konwencji obowiązującej do dnia wejścia w życie Protokołu – korzyści polegającej na braku opodatkowania w Polsce dochodu ze zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej przez holenderskiego rezydenta podatkowego na podstawie wykładni jej dotychczasowego brzemienia oraz krajowych środków antyabuzyjnych.

Ponadto w badaniach podjęto próbę określenia, w jaki sposób powinna być opodatkowana transakcja zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej w przypadku, gdy przeniesienie własności takich udziałów nastąpiło przed 1 stycznia 2023 r., przy czym rozliczenie ceny lub jej części pomiędzy stronami nastąpi po tej dacie.

Wieloaspektowość powyższych zagadnień wymagała, poza analizą jurystyczną, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa, także odwoływania się do dorobku OECD.

Abstract

On 1 January 2023 the Protocol amending the double tax treaty between Poland and the Netherlands entered into force. The Protocol introduced, inter alia, the principal purpose test clause and the real estate clause. Therefore, the purpose of the research was to analyse the possibility to refuse – resulting from the provisions of the double tax treaty applicable until the Protocol entered into force – the treaty benefit of not being taxed in Poland of income from the disposal of shares in a real estate company by a Dutch tax resident based in the interpretation of its existing wording and domestic anti-abuse measures.

Moreover, the research determines how the disposal of shares in a real estate company should be taxed if the transfer of ownership of such shares took place before 1 January 2023 and the settlement of the price or its part takes place after that date.

The complex nature of the above issues required, apart from an analysis of jurisprudence, literature and case law, reference to the OECD acquis.

Słowa kluczowe: Umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania Polska-Holandia, Protokół do Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania Polska-Holandia, odmowa korzyści umownych, klauzula przeciwko unikaniu podwójnego opodatkowania, korekta ceny, powstanie przychodu, korekta przychodu, *completion accounts*, *earnout*

Keywords: Double tax treaty between Poland and the Netherlands, Protocol to the double tax treaty between Poland and the Netherlands, refusal of treaty benefits, general anti-avoidance rule, price adjustment, arise of taxable revenue, adjustment of taxable revenue, completion accounts, earnout

1. Uwagi ogólne

1 stycznia 2023 r. wszedł w życie Protokół o zmianie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania¹. Przepisy Protokołu przewidują wiele zmian w zakresie zasad opodatkowania rezydentów umawiających się państw, które – do dnia jego wejścia w życie – obowiązywały na podstawie Konwencji między Polską a Holandią w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu². Wśród zmian wprowadzonych Protokołem można w szczególności wyróżnić dwa zagadnienia, które mogą mieć kluczowy wpływ na opodatkowanie sprzedaży udziałów w polskich spółkach nieruchomościowych przez rezydentów Holandii³. Po pierwsze, na podstawie przepisów UPO PL-NL obowiązujących do 31 grudnia 2022 r., zbycie udziałów w spółce nieruchomościowej mogło być opodatkowane jedynie w państwie rezydencji zbywcy, a więc Holandii. Jednocześnie przepisy UPO PL-NL nie zawierały postanowień ograniczających możliwość korzystania z jej przywilejów w sytuacji, gdy głównym lub jednym z głównych celów zawarcia transakcji lub utworzenia danej struktury było uzyskanie korzyści z niej wynikających (tzw. klauzula PPT). Przepis regulujący klauzulę PPT został wprowadzony do UPO PL-NL na podstawie Protokołu. Można jednak spotkać się z poglądem dopuszczającym możliwość odmowy korzyści umownych pomimo braku klauzuli PPT w UPO PL-NL do dnia wejścia w życie Protokołu. Po drugie, przepisy Protokołu wprowadziły do UPO PL-NL tzw. klauzulę nieruchomościową. Z uwagi na to może budzić wątpliwości, w jaki sposób powinna być opodatkowana transakcja zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej w przypadku, gdy przeniesienie własności takich udziałów nastąpiło przed 1 stycznia 2023 r., przy czym rozliczenie ceny lub jej części pomiędzy stronami nastąpi po tej dacie.

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie wskazanych wyżej zagadnień. Mogą one mieć bowiem znaczenie nie tylko dla zbywającego udziały w spółce nieruchomościowej będącego podatnikiem z tego tytułu, lecz również samej spółki nieruchomościowej, której udziały są zbywa-

1 Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o ratyfikacji Protokołu między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów o zmianie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisanej w Warszawie 13 lutego 2002 r., oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie 13 lutego 2002 r., Dz.U. 2021, poz. 2171, dalej: Protokół.

2 Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisana w Warszawie 13 lutego 2002 r., Dz.U. 2003 Nr 216, poz. 2120, dalej: UPO PL-NL.

3 Szerzej na temat innych zmian wprowadzonych Protokołem zob. Z. Kukulski, *Protokół zmieniający bilateralną umowę podatkową Polski z Holandią wobec Konwencji Wielostronnej oraz aktualizacji Konwencji Modelowej OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku z 2017 r.*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2020, nr 1, s. 55 i n.

ne. Na podstawie art. 26aa ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁴, może być ona bowiem zobowiązana do pobrania zaliczki na podatek od dochodu uzyskanego przez zbywcę z tytułu zbycia jej udziałów.

2. Możliwość odmowy korzyści wynikających z UPO PL-NL przed 1 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 4a) u.p.d.o.p. dochody osiągnęte przez podatników niebędące polskimi rezydentami z tytułu przeniesienia udziałów w spółce nieruchomościowej podlegają opodatkowaniu w Polsce. Definicję spółki nieruchomościowej reguluje natomiast przepis art. 4a pkt 35) u.p.d.o.p. W powyższym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na treść art. 91 ust. 2 Konstytucji RP⁵. Zgodnie z tym przepisem „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Przepis ten zawiera zatem regułę interpretacyjną, że w przypadku stwierdzenia niezgodności treści umowy i ustawy, której nie można usunąć w drodze wykładni, pierwszeństwo przyznać należy przepisom ratyfikowanej umowy międzynarodowej⁶.

W związku z powyższym warto odnieść się do treści art. 13 ust. 4 UPO PL-NL obowiązującej do dnia wejścia w życie Protokołu. Przepis ten stanowił, że „zyski przeniesienia własności jakiegokolwiek majątku niewymienionego w ustępach 1, 2, 3 i 3a podlegają opodatkowaniu tylko w Umawiającym się Państwie, w którym zbywca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę”. Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „podlega opodatkowaniu tylko w umawiającym się państwie” oznacza wyłącznie prawa do opodatkowania takiego dochodu drugiemu umawiającemu się państwu⁷. Jednocześnie przywołane w tym przepisie wyjątki w zakresie jego zastosowania nie regulowały kwestii opodatkowania zysków ze sprzedaży udziałów w spółce, której majątek składał się w większości z majątku nieruchomościowego. Przepis ten przewidywał zatem zasadę wyłącznego opodatkowania w państwie rezydencji zbywcy dochodu z tytułu zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej⁸. Co więcej, na podstawie powołanego przepisu wyłącznie prawa do opodatkowania takiego dochodu przez Polskę uzależnione było wyłączenie od uznania zbywcy holenderskiego rezydenta podatkowego. Kryteria uznania danego podmiotu za rezydenta wynikają natomiast z przepisów wewnętrznych i mogą być zróżnicowane⁹. W konsekwencji rezydencja podatkowa danego podmiotu wykazywana jest przede wszystkim za pomocą certyfikatu rezydencji.

Przepisy UPO PL-NL, do dnia 31 grudnia 2022 r., nie zawierały zatem regulacji, które uzależniałyby możliwość skorzystania z korzyści wynikających z art. 13 ust. 4 UPO PL-NL od spełnienia przez zbywcę kryteriów tzw. „treści ekonomicznej” (ang. *substance*) czy też uzasadnienia dokonania transakcji lub utworzenia struktury¹⁰. Warto zatem odnieść się do stanowiska OECD w tym zakresie, które nie było jednolite i ewoluowało na przestrzeni lat. Zgodnie z raportem OECD dotyczącym *treaty override* wydanym w 1989 r. za niedopuszczalne należało uznać nie tylko przejście przez państwa wewnętrznych regulacji ograniczających lub wyłączających możliwość skorzystania z korzyści wynikających z zawartych umów, lecz również interpretację umowy przez organy danego państwa,

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

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja.

6 B. Brzeziński, *Prolegomena do problematyki wykładni międzynarodowego prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2021, nr 3, s. 17.

7 Tak m.in.: wyrok NSA z 12 sierpnia 2008 r., II FSK 782/07, LEX 485134 oraz wyrok NSA z 18 grudnia 2012 r., II FSK 875/11, LEX 1367106.

8 D. Mącznyiński, *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 96.

9 M. Taborska, M. Woźniak, *Zakres podmiotowy*, [w:] M. Zasiewska, A. Oktawiec, J. Chorążka (red.), *Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 16.

10 Szerzej na ten temat zob. J. Rusek, *Wykorzystanie koncepcji substance z perspektywy międzynarodowych regulacji podatkowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2019, nr 1, s. 59 i n.; M. Zdyb, *Nadużywanie przepisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz zjawisko treaty shopping (1)*, „Przegląd podatkowy” 2007, nr 6, s. 18 i n.

która w praktyce wywoływała taki skutek¹¹. Co więcej, komentarze do konwencji modelowej OECD wydawane w latach 1977–2003 wskazywały, że zastosowanie krajowych środków mających na celu unikanie opodatkowania do korzyści umownych wymaga od stron umowy wprowadzenia do niej postanowienia, które wyraźnie by na to zezwalało¹².

Najnowsza wersja komentarza do konwencji modelowej OECD z 2017 r. stanowi natomiast, że korzyści umowne mogą nie być przyznane, jeśli głównym celem transakcji lub struktury było ich uzyskanie również wówczas, gdy dana umowa nie zawiera postanowienia umożliwiającego ich odmowę¹³. W konsekwencji dopuszczalne jest pozbawienie podatnika korzyści umownej zarówno na podstawie krajowych środków mających na celu przeciwdziałanie unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania, jak i wynikającej z art. 31 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów zasady, że umowę należy interpretować w dobrej wierze¹⁴. W orzecznictwie słusznie wskazuje się, że komentarz do konwencji OECD nie może być uznany za źródło prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji¹⁵. Oznacza to, że przewidziana w przywołanym komentarzu możliwość wyłączenia korzyści umownych w przypadku, gdy głównym celem transakcji lub struktury było ich uzyskanie, nie może stanowić samoistnej podstawy takiego rozstrzygnięcia. Należy zatem przeanalizować, czy takie uprawnienie wynika również z interpretacji UPO PL-NL zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 31 Konwencji albo krajowych przepisów w zakresie unikania opodatkowania.

Przepis art. 31 Konwencji stanowi, że „traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu”. Powołany przepis ustanawia przede wszystkim zasadę, że tekst jest autentycznym wyrazem intencji państw zawierających umowę. Nie jest zatem dopuszczalna rewizja umowy poprzez jej wykładnię¹⁶. W konsekwencji w przypadku braku postanowienia umożliwiającego wyłączenie korzyści umownych, takie uprawnienie nie może wynikać wyłącznie z wykładni celowościowej umowy. Przy czym zgodnie z powyższym przepisem umowę należy interpretować również w świetle jej przedmiotu oraz celu. Treść preambuły do UPO PL-NL obowiązująca do 1 stycznia 2023 r. wskazywała, że ma ona na celu unikanie podwójnego opodatkowania oraz zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania.

Warto zatem odnieść się do uzasadnienia do ustawy ratyfikującej Protokół, w którym stwierdzono, że „zmiany tytułu oraz zmiany w preambule do Konwencji wiążą się z dodaniem dodatkowej reguły przy dokonywaniu interpretacji przepisów Konwencji, zgodnie z którą celem umowy podatkowej jest eliminowanie podwójnego opodatkowania, ale równocześnie nie mogą być tworzone sytuacje sprzyjające uniknięciu lub zmniejszeniu opodatkowania [...]”, a „[...] zachowania polegające na uchylaniu się oraz unikaniu opodatkowania są wyszczególnione jako odrębne kategorie zachowań, które ma obejmować Konwencja”¹⁷. Z powyższego wynika, że do dnia wejścia w życie Protokołu

11 Committee on Fiscal Affairs OECD, *Report on tax treaty Override*, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2014-full-version/r-8-tax-treaty-override_9789264239081-101-en#page2 [dostęp: 25.03.2023].

12 H. Litwińczuk, *Pierwszeństwo prawa międzynarodowego przed prawem krajowym a problemy stosowania norm krajowych do przeciwdziałania nadużywaniu umów*, [w:] J. Gluchowski (red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 268.

13 OECD, *Model tax convention on income and capital: Condensed version (as it read on 21.11.2017)*, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page74 [dostęp: 25.03.2023].

14 Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439, dalej: Konwencja.

15 Wyrok NSA z 9 kwietnia 2019 r., II FSK 1120/17, LEX 2707422 oraz wyrok NSA z 27 maja 2015 r., II FSK 300/15, LEX 1774336.

16 K. Bany, *Interpretacja dwustronnych konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania*, „Przegląd podatkowy” 2005, nr 7, s. 20.

17 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Protokołu między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów o zmianie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisanej w Warszawie dnia 13 lutego 2002 r., oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 13 lutego 2002 r., IX kadencja, druk sejm. nr 1445, s. 7.

nie miała zastosowania reguła interpretacyjna, zgodnie z którą UPO PL-PL powinna być interpretowana w sposób umożliwiający odmowę wynikającej z niej korzyści w przypadku podejmowania przez podatnika legalnych działań, lecz mających na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych¹⁸.

Co więcej, należy zwrócić uwagę na orzeczenie NSA, w którym sformułowano warunki, w jakich zasadne jest przyznanie prymatu wykładni funkcjonalnej wynikającej z preambuły do umowy¹⁹. Po pierwsze, wykładnia językowa przepisu umowy musi budzić uzasadnione wątpliwości. Po drugie, organ podatkowy powinien wykazać, że dany dochód nie podlega opodatkowaniu w państwie rezydencji zbywcy. Jeżeli natomiast warunki te nie są łącznie spełnione, nie jest dopuszczalna interpretacja umowy wykraczająca poza jej brzmienie. Przy czym w polskim porządku prawnym obowiązuje klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. Zgodnie z art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej „czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania)”²⁰.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd aprobujący możliwość przyjęcia wskazanego przepisu za podstawę odmowy korzyści wynikających z umów o unikaniu podwójnego opodatkowania²¹. Wskazane stanowisko może jednak budzić wątpliwości. Przepis art. 119a o.p. stanowi bowiem regulację prawa wewnętrznego. Zatem zastosowanie tego przepisu mogłoby stanowić jednostronną zmianę regulacji umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania mającej pierwszeństwo przed ustawą, co w konsekwencji stanowiłoby naruszenie art. 87 ust. 1 konstytucji²². Zastosowanie art. 119a § 1 o.p. do korzyści wynikających z umów o unikaniu podwójnego opodatkowania budzi również wątpliwości w świetle literalnego brzmienia tego przepisu. Ma on bowiem zastosowanie do korzyści, które są sprzeczne z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu. Definicja legalna „ustawy podatkowej” została określona w art. 3 pkt 1) o.p. i nie zawiera w swoim zakresie postanowień ratyfikowanych przez Polskę umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Zgodnie natomiast z zasadami wykładni prawa definicje legalne są dyrektywami, które nakazują określone rozumienie użytych w akcie prawnym wyrazów lub zwrotów²³. Nie jest zatem dopuszczalna ich rozszerzająca wykładnia poprzez przyjęcie, że obejmują one swym zakresem również inne pojęcia. Jednocześnie przepis art. 3 pkt 2) o.p. zawiera definicję „przepisów prawa podatkowego”, która obejmuje nie tylko ustawy podatkowe, lecz również inne kategorie aktów prawnych, w tym przepisy umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. W konsekwencji, jeżeli przepis art. 119a § 1 o.p. odwołuje się do korzyści, które są sprzeczne z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, to nie obejmuje on korzyści osiągniętych w sposób sprzeczny z przedmiotem lub celem umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, które stanowią element definicji przepisów prawa podatkowego, a nie ustaw podatkowych²⁴.

18 Szarzej na temat różnic pomiędzy unikaniem, a uchylaniem się od opodatkowania zob. A. Zalański, *Nieadekwatność środków przeciwdziałania nadużyciom podatkowym (unikaniu opodatkowania) dla zapobiegania i zwalczania uchylaniu się od opodatkowania*, [w:] J. Gluchowski (red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 551.

19 Wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., II FSK 1277/21, LEX 3401749.

20 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651 ze zm., dalej: o.p.

21 Tak m.in.: H. Litwińczuk, *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 432; D.J. Gajewski, *Mechanizm klauzuli nieruchomościowej – wybrane zagadnienia podatkowe*, „Nieruchomości@” 2022, nr 4, s. 90 i n.

22 M. Guzek, M. Stefaniak, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, Komentarz praktyczny*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 89.

23 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 214.

24 Podobnie P. Sołtysiak, M. Boniecka, *Wybrane aspekty prawne i podatkowe dotyczące klauzuli PPT*, „Przegląd podatkowy” 2018, nr 10, s. 50.

3. Rozliczenie ceny z tytułu sprzedaży udziałów następujące po 1 stycznia 2023 r.

W praktyce cena z tytułu sprzedaży udziałów podlega zapłacie w dniu zawarcia umowy sprzedaży (ang. *closing*). Przy czym rozliczenie ceny za udziały może również wiązać się z zastosowaniem następujących mechanizmów: po pierwsze, płatność ceny za udziały może nastąpić w ratach (transzach). Po drugie, umowa sprzedaży może przewidywać tzw. mechanizm *completion accounts*, a więc ustalenia ceny za udziały w oparciu o dane finansowe przedmiotu transakcji – co do zasady – z dnia zawarcia umowy. Jednak na taki dzień mogą nie być znane wszystkie dane mające wpływ na cenę. Takie dane są zatem weryfikowane po dniu dokonania transakcji, a następnie strony dokonują korekty ceny²⁵. Po trzecie, strony mogą zastosować tzw. klauzulę *earnout*, a więc mechanizm zapewniający dodatkową płatność na poczet ceny w przypadku zaistnienia określonych zdarzeń²⁶.

Przepis art. 9 Protokołu wprowadził do UPO PL-NL tzw. klauzulę nieruchomościową. Na podstawie powołanego przepisu zbycie udziałów przez holenderskiego rezydenta podatkowego w spółce nieruchomościowej może być, po spełnieniu określonych warunków, opodatkowane w Polsce. Warto zatem przeanalizować, w jaki sposób zastosowanie powyższych mechanizmów może wpływać na opodatkowanie transakcji w przypadku, gdy określone elementy ceny za udziały zostaną zapłacone po 31 grudnia 2022 r., pomimo że przeniesienie ich własności nastąpiło przed tą datą.

Na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. za datę powstania przychodu uważa się, co do zasady, dzień wydania rzeczy, zbycia prawa majątkowego lub wykonania usługi, albo częściowego wykonania usługi. Treść powołanego przepisu wskazuje zatem, że obowiązek podatkowy z tytułu zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej powstaje w dacie przeniesienia ich własności, a termin oraz sposób zapłaty ceny nie powinien mieć – co do zasady – wpływu na datę powstania przychodu²⁷. W konsekwencji przychód z tytułu zbycia udziałów powstaje w momencie przeniesienia ich własności, a zapłata ceny w ratach po 31 grudnia 2022 r. nie powinna skutkować opodatkowaniem takiego przychodu na podstawie klauzuli nieruchomościowej.

Zastosowanie powyższej zasady nie jest jednak jednoznaczne w przypadku, gdy wartość określonych części ceny nie jest znana w momencie przeniesienia własności udziałów, a ich wysokość zostaje określona oraz są one płatne po tej dacie. Powyższe ma miejsce w przypadku mechanizmu *completion accounts* oraz *earnout*. Organy podatkowe zaprezentowały bowiem stanowisko, że na podstawie 12 ust. 3 u.p.d.o.p. w odniesieniu do takich elementów ceny przychód powstaje, gdy stają się one należne, a więc wymagalne²⁸. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska jest okoliczność, że do tego momentu nie powstaje po stronie podatnika trwale przysporzenie, a jedynie ekspektatywa zapłaty części ceny. Zbywca nie jest bowiem uprawniony do domagania się zapłaty takiej części ceny oraz nie jest znana jej wysokość. Powyższy pogląd może jednak wywoływać wątpliwości. Przepis art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. stanowi bowiem, że „za przychody związane z działalnością gospodarczą [...] uważa się [...]”. Oznacza to, że przepis ten ustanawia definicję przychodów z działalności gospodarczej. Nie wskazuje natomiast momentu, w którym są one osiągnęte. Moment powstania obowiązku podatkowego z tytułu takich przychodów wynika z art. 12 ust. 3 i n. u.p.d.o.p.

Ponadto z powyższego stanowiska organów wynika, że powstają odrębne przychody z tytułu zbycia udziałów, tj. przychód wynikający z określonej części ceny powstający w momencie przeniesienia własności udziałów oraz przychód z tytułu płatności *completion accounts* oraz *earnout*. Taki

25 M. Ciszewicz, M. Kucharski, *Modele ustalenia ceny w transakcjach M&A*, [w:] B. Marcinkowski (red.), *Przewodnik po transakcjach fuzji i przejęć*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 131 i n.

26 B. Jelonek-Jarco, *Klauzule earnout oraz clawback w umowach sprzedaży nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 1, s. 172.

27 Tak m.in. interpretacje indywidualne wydane przez: Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (dalej: DKIS) z 9 września 2020 r., 0114-KDIP2-2.4010.166.2020.1.AG oraz Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 3 lutego 2015 r., IPPB5/423-1221/14-2/MW.

28 Tak m.in. interpretacje indywidualne wydane przez: DKIS z 24 września 2021 r., 0111-KDIB1-1.4010.308.2021.1.NL oraz Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 2 października 2014 r., IPTPB3/423-235/14-5/IR.

wniosek pozostaje w sprzeczności z wykładnią systemową. Na podstawie art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p. przychodem ze zbycia prawa majątkowego jest bowiem, co do zasady, wartość wyrażona w cenie określonej w umowie. Biorąc zatem pod uwagę, że zarówno mechanizm *completion accounts*, jak i *earn-out*, skutkują zmianą ceny, nie jest zasadne uznanie, że stanowią one odrębne przychody podatkowe. W konsekwencji należy przyjąć, że zmiana ceny w wyniku zastosowania mechanizmów *completion accounts* oraz *earnout* powinna zostać rozpoznana zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 12 ust. 3j u.p.d.o.p.²⁹. Na podstawie tego przepisu, jeżeli korekta przychodu nie jest spowodowana błędem rachunkowym lub inną oczywistą omyłką, korekty dokonuje się poprzez zmniejszenie lub zwiększenie przychodów osiągniętych w okresie rozliczeniowym, w którym został wystawiony inny dokument potwierdzający przyczyny korekty.

W tym kontekście za słuszny należy uznać pogląd, że możliwość dokonania korekty przychodu w bieżącym okresie nie prowadzi do powstania odrębnego przychodu podatkowego, ale skorygowania przychodu już powstałego. Celem korekty jest bowiem rzetelne określenie prawidłowej wysokości już osiągniętego przychodu należnego³⁰. Z uwagi na to zasadne jest przyjęcie, że korekta przychodu powinna podlegać takim samym zasadom opodatkowania, jakim podlegał pierwotnie rozpoznany przychód, tj. według zasad obowiązujących w dniu jego powstania. Takie stanowisko zostało również zaprezentowane do korekt przychodów dokonywanych po wejściu w życie ustawy wprowadzającej podział na przychody z zysków kapitałowych oraz innych źródeł, które zostały osiągnięte przed tym dniem³¹.

Ponadto powyższy wniosek wynika również z art. 28 Protokołu. Na podstawie tego przepisu postanowienia Protokołu mają zastosowanie do zdarzeń powodujących powstanie opodatkowania w pierwszym lub po pierwszym dniu stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, w którym wszedł on w życie. Na podstawie art. 9 Protokołu oraz art. 3 ust. 3 pkt 4a) u.p.d.o.p. zdarzeniem powodującym powstanie opodatkowania jest natomiast zbycie udziałów w spółce nieruchomościowej. Jeżeli zatem przeniesienie własności udziałów w spółce nieruchomościowej nastąpiło do 31 grudnia 2022 r., klauzula nieruchomościowa wprowadzona Protokołem nie powinna znaleźć zastosowania nawet wówczas, gdy odpowiednie mechanizmy przewidziane w umowie sprzedaży przewidują rozliczenie ceny lub jej części po tym dniu.

4. Podsumowanie

Podsumowując, wydaje się, że przewidziana w komentarzu OECD możliwość odmowy korzyści umownych na podstawie krajowych przepisów antyabuzyjnych oraz zasady, że umowę należy interpretować w dobrej wierze stanowi próbę ustanowienia środka, który mógłby zapobiegać uchylaniu albo unikaniu opodatkowania w przypadku, gdy dana umowa nie przewiduje tzw. klauzuli PPT. Biorąc jednak pod uwagę powyższe, zastosowanie tej koncepcji w odniesieniu do UPO PL-NL w jej brzemieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r. nie znajduje podstaw normatywnych. Co więcej, również rozliczenia pomiędzy stronami z tytułu zbycia udziałów w spółce nieruchomościowej dokonywane po wejściu w życie Protokołu nie powinny podlegać opodatkowaniu na podstawie klauzuli nieruchomościowej w przypadku, gdy przeniesienie własności udziałów nastąpiło do dnia 31 grudnia 2022 r.

29 Tak m.in. interpretacja indywidualna wydane przez DKIS: z 6 grudnia 2022 r., 0111-KDIB2-1.4010.564.2022.2.DD oraz 5 lipca 2019 r., 0114-KDIP2-3.4010.85.2019.1.MC.

30 Tak m.in.: wyrok NSA z 30 stycznia 2020 r., II FSK 191/19, LEX 3010683 oraz interpretacja indywidualna wydana przez DKIS z 15 listopada 2022 r., 0111-KDIB1-2.4010.640.2022.3.EJ.

31 Tak m.in. interpretacja indywidualna wydana przez DKIS z 18 listopada 2022 r., 0114-KDIP2-2.4010.108.2022.3.AP.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2587, ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651, ze zm.
- Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisana w Warszawie 13 lutego 2002 r., Dz.U. 2003 Nr 216, poz. 2120.
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o ratyfikacji Protokołu między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów o zmianie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisanej w Warszawie 13 lutego 2002 r., oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie 13 lutego 2002 r., Dz.U. 2021, poz. 2171.

Akty urzędowe:

- Committee on Fiscal Affairs OECD, *Report on tax treaty override*, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2014-full-version/r-8-tax-treaty-override_9789264239081-101-en#page2 [dostęp: 25.03.2023]
- OECD, *Model tax convention on income and capital: Condensed version (as it read on 21.11.2017)*, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page74 [dostęp: 25.03.2023].

Orzecznictwo:

- Wyrok NSA z 12 sierpnia 2008 r., II FSK 782/07, LEX 485134.
- Wyrok NSA z 18 grudnia 2012 r., II FSK 875/11, LEX 1367106.
- Wyrok NSA z 27 maja 2015 r., II FSK 300/15, LEX 1774336.
- Wyrok NSA z 9 kwietnia 2019 r., II FSK 1120/17, LEX 2707422.
- Wyrok NSA z 30 stycznia 2020 r., II FSK 191/19, LEX 3010683.
- Wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., II FSK 1277/21, LEX 3401749.

Interpretacje indywidualne:

- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 2 października 2014 r., IPTPB3/423-235/14-5/IR.
- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 3 lutego 2015 r., IPPB5/423-1221/14-2/MW.
- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 5 lipca 2019 r., 0114-KDIP2-3.4010.85.2019.1.MC.
- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 9 września 2020 r., 0114-KDIP2-2.4010.166.2020.1.AG.
- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 24 września 2021 r., 0111-KDIB1-1.4010.308.2021.1.NL.
- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 15 listopada 2022 r., 0111-KDIB1-2.4010.640.2022.3.EJ.
- Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 18 listopada 2022 r., 0114-KDIP2-2.4010.108.2022.3.AP.

Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 6 grudnia 2022 r., 0111-KDIB2-1.4010.564.2022.2.DD.

Publikacje:

- Bany K., *Interpretacja dwustronnych konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania*, „Przegląd podatkowy” 2005, nr 7, s. 20–26.
- Brzeziński B., *Prolegomena do problematyki wykładni międzynarodowego prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2021, nr 3, s. 9–28.
- Gajewski D.J., *Mechanizm klauzuli nieruchomościowej – wybrane zagadnienia podatkowe*, „Nieruchomości @” 2022, nr 4, s. 77–95.
- Guzek M., Stefaniak M., *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. Komentarz praktyczny*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Jelonek-Jarco B., *Klauzule earnout oraz clawback w umowach sprzedaży nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 1, s. 171–185.
- Kukulski Z., *Protokół zmieniający bilateralną umowę podatkową Polski z Holandią wobec Konwencji Wielostronnej oraz aktualizacji Konwencji Modelowej OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku z 2017 r.*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2020, nr 1, s. 55–76.
- Litwińczuk H., *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Litwińczuk H., *Pieruszeństwo prawa międzynarodowego przed prawem krajowym a problemy stosowania norm krajowych do przeciwdziałania nadużywaniu umów*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 263–272.
- Marcinkowski B. (red.), *Przewodnik po transakcjach fuzji i przejęć*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Mączyński D., *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Rusek J., *Wykorzystanie koncepcji substance z perspektywy międzynarodowych regulacji podatkowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2019, nr 1, s. 45–60.
- Sołtysiak P., Boniecka M., *Wybrane aspekty prawne i podatkowe dotyczące klauzuli PPT*, „Przegląd podatkowy” 2018, nr 10, s. 41–51.
- Zalasiński A., *Nieadekwatność środków przeciwdziałania nadużyciom podatkowym (unikaniu opodatkowania) dla zapobiegania i zwalczania uchylaniu się od opodatkowania*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 550–558.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Zasiewska M., Oktawiec A., Chorążka J. (red.), *Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Zdyb M., *Nadużywanie przepisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz zjawisko treaty shopping (1)*, „Przegląd podatkowy” 2007, nr 6, s. 13–21.

WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Freedom of association in the light of the jurisprudence of the Constitutional Court

Maria Piech

ORCID: 0009-0007-1370-361X

Abstrakt

Celem zasady społeczeństwa obywatelskiego, która znalazła odzwierciedlenie w art. 12 Konstytucji RP, jest umożliwienie obywatelom jak najszerszego, czynnego udziału w życiu oraz rozwoju państwa i społeczeństwa. Zapewnienie warunków i mechanizmów prawnych niezbędnych do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z podstawowych obowiązków współczesnych, demokratycznych państw prawa.

W artykule została podjęta próba dokonania przeglądu wybranego orzecznictwa TK w zakresie dotyczącym prawa do wolności zrzeszania się, który stanowi podstawowy element zasady społeczeństwa obywatelskiego. Należy podkreślić, że zasada ta nie została sformułowana *expressis verbis* w konstytucji, jednak można ją wyinterpretować z postanowień ustawy zasadniczej. Analiza i przegląd zebranych materiałów pozwalają stwierdzić, że obowiązek działania władzy publicznej w zgodzie z zasadą społeczeństwa obywatelskiego pełni istotną rolę w kontekście zapewnienia realizacji zasad demokratycznego państwa prawa, uwzględniając przy tym rolę obywateli w kształtowaniu otaczającej ich rzeczywistości społeczno-gospodarczo-politycznej.

Status organizacji pozarządowych nadany w ustawie zasadniczej i innych aktach prawnych rangi ustawy zapewnia i zabezpiecza warunki do rozwoju tych organizacji oraz umożliwia im działanie na rzecz dobra wspólnego, które, jak wynika z orzecznictwa TK, jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Abstract

The purpose of the principle of civil society which is reflected in Article 12 of the Constitution of the Republic of Poland, is to enable citizens to participate as widely as possible, actively in the life and development of the state and society. Providing the conditions and legal mechanisms necessary for the development of civil society is one of the fundamental duties of modern democratic states under the rule of law.

The article attempts to review selected case law of the Constitutional Court regarding the right to freedom of association, which is a fundamental element and principle of civil society. It should be noted that this principle is not formulated *expressis verbis* in the Constitution, but it can be interpreted from the provisions of the Constitution. The analysis and review of the collected materials allows us to conclude that the action of public authorities in accordance with the principle of civil society plays a particularly important role in the context of ensuring the implementation of the principles of a democratic state of law, taking into account the role of citizens in shaping the socio-economic

and political reality around them. The status of non-governmental organizations granted by the Constitution and other legal acts, provides and secures the conditions for the development of these organizations as well as enables them to act for the common good which, according to the jurisprudence of the Constitutional Court, is necessary for the proper functioning of a democratic state and the development of civil society.

Słowa kluczowe: zasada społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwo obywatelskie, wolność zrzeszania się, organizacje pozarządowe, demokratyczne państwo prawa, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zasady konstytucji

Keywords: principle of civil society, civil society, freedom of association, non-governmental organizations, democratic state of law, Constitution of the Republic of Poland, principles of the Constitution

1. Uwagi wstępne

Dynamika zachodzących w ostatnim czasie na całym świecie zmian dotyczy nie tylko rozwoju gospodarczego czy ekonomicznego, ale również znacząco wpływa na wzrost świadomości obywatelskiej i pozwala na nowoczesny rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele stają się coraz bardziej świadomi swoich praw, chcą mieć realny wpływ na otaczającą ich rzeczywistość, nie pozostają bierni wobec władzy, w zdecydowany sposób prezentują swoje poglądy. Społeczeństwo cechuje się coraz większą aktywnością, zdolnością do samoorganizacji i realizacji swoich celów. Zasada społeczeństwa obywatelskiego wyrażona w art. 12 konstytucji¹ oparta jest na podstawowych zasadach charakterystycznych dla ustroju demokratycznego. Mowa tu przede wszystkim o: zasadzie demokratycznego państwa prawa, zasadzie pomocniczości, przestrzeganiu praw obywatelskich przez aparat władzy publicznej w duchu zasady umowy społecznej, dla których elementem kluczowym powinno być poszanowanie przyrodzonej godności ludzkiej. Celem pracy jest próba scharakteryzowania i opisanie, w jaki sposób kształtuje się orzecznictwo TK w zakresie zagwarantowanego w konstytucji prawa do wolności zrzeszania się oraz istoty tworzenia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Temat pracy wydaje się ważny, ze względu na to, że w art. 58 konstytucji nie zostało skonkretyzowane, w jakich formach wolność zrzeszania się może być realizowana. Należy podkreślić, że wolność zrzeszania się w celu tworzenia struktur służących do realizacji wspólnych celów określonych grup jest elementem prawa do czynnego udziału w życiu społecznym, które stanowi jeden z niepodważalnych i najważniejszych elementów demokracji oraz gwarantuje możliwość rozwoju społeczeństw demokratycznych. Szeroko pojęte organizacje pozarządowe mają możliwość wpływu na proces stanowienia i stosowania prawa oraz mogą pełnić funkcję kontrolną w stosunku do władz państwowych.

2. Art. 12 Konstytucji RP jako gwarancja realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego

Próbując dokonać analizy art. 12 i art. 58 konstytucji w świetle orzecznictwa TK, należy zwrócić szczególną uwagę na wyroki Trybunału w sprawach: K 26/00², P 7/02³ K 54/02⁴, K 11/03⁵ K 45/04⁶ i K 1/13⁷. Analizując umiejscowienie art. 12 konstytucji pod kątem struktury i systematyki ustawy zasadniczej, należy zauważyć, że znajduje się on w rozdziale I, w którym to zawarte są zasady naczelne konstytucji oraz najważniejsze informacje o podstawach ustroju Rzeczypospolitej. Takie umiejscowienie

1 Art. 12 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

2 Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Dz.U. 2002 Nr 56, poz. 517.

3 Wyrok TK z 7 kwietnia 2003 r., P 7/02, Dz.U. 2003 Nr 63, poz. 590.

4 Wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, Dz.U. 2004 Nr 40, poz. 374.

5 Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, Dz.U. 2003 Nr 98, poz. 904.

6 Wyrok TK z 28 września 2006 r., K 45/04, Dz.U. 2006 Nr 183, poz. 1363.

7 Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.

zasady z art. 12 konstytucji wskazuje bezpośrednio na motyw ustawodawczy, jakim jest stwierdzenie, że istnienie i czynna działalność podmiotów wymienionych w art. 12⁸ pozostają niezbędne do utrzymania ładu społecznego i prawidłowego działania demokratycznego państwa prawa. Jak wskazał TK w wyroku K 1/13, to właśnie dzięki art. 12 wolność zrzeszania się jest jednym z podstawowych elementów konstytucyjnego modelu ustrojowego państwa, który umożliwia swobodną aktywność obywatelską i ochronę interesów różnych grup społecznych⁹.

Omawiany zakres materii konstytucyjnej jest niezmiernie ważny, przede wszystkim ze względu na możliwość oddziaływania na kształtowanie się postaw społecznych. Odnosząc się do w wyroku TK K 11/03, należy zgodzić się z postawioną przez Trybunał tezą, że społeczeństwo obywatelskie kształtujące się [w Polsce – przyp. M.P.] od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach. Trudno jest wyobrazić sobie sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem uprzedniego zainteresowania grup obywateli (społeczeństwa)¹⁰.

W art. 12 konstytucji została zapewniona wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 7/02 uznał, że są one częścią chronionej przez ustawę zasadniczą wartości, która stanowi jeden z podstawowych elementów społeczeństwa obywatelskiego¹¹. Dalej w art. 12 konstytucji została wskazana wolność tworzenia i działania organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych stowarzyszeń oraz fundacji. Katalog podmiotów wymienionych w art. 12 nie jest katalogiem zamkniętym, wyliczenie zawarte w konstytucji wskazuje na wielość podmiotów i form zrzeszania się, które mogą składać się i składają się na społeczeństwo obywatelskie. Tworzą je zarówno podmioty działające w sposób zinstytucjonalizowany (np. fundacje), jak i niezinstytucjonalizowany (np. ruchy społeczne). Jak zauważa prof. E. Popławska, „rozwiązanie to odzwierciedla podstawowe założenia, na których został oparty ład konstytucyjny, w tym sposób ukształtowania relacji między jednostką a państwem. Fundamentem Konstytucji RP jest przejście od modelu etatystycznego do modelu personalistycznego, dla którego podstawowym punktem odniesienia jest uznanie godności ludzkiej za jedną z podstawowych i fundamentalnych wartości, która jest źródłem wolności i praw człowieka zapewnia ochronę i realizację jego praw¹². Również TK w wyroku K 54/02 podkreśla, że gwarancje ochrony prawa zrzeszania się i wolności związkowej mają charakter pierwotny, wynikają z godności osoby ludzkiej i stanowią element praw podstawowych. Wyznaczają też zakres prawa koalicji oraz poziom ochrony¹³.

W tym miejscu należy podkreślić, że państwo polskie realizuje swoje działania w oparciu o wyraźną już w Preambule do konstytucji zasadę pomocniczości, która ogranicza działanie władzy publicznej, a tym samym umacnia pozycję i możliwości działania obywateli. Wynikiem tego są: budowa, rozwój i dążenie do sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Z art. 12 ustawy zasadniczej można również wyinterpretować obowiązek skierowany do ustawodawcy polegający na stanowieniu norm regulowania zakresu materii konstytucyjnej za pomocą aktów prawnych niższego rzędu przy jednoczesnym uwzględnieniu i poszanowaniu aksjologii konstytucyjnej. Zauważa to TK w wyroku K 54/02, stwierdzając, że zasada wolności tworzenia i działania związków zawodowych (art. 12 konstytucji) ma charakter normy ustrojowej. Powołana zasada nie wyłącza potrzeby bądź nawet konieczności

8 W art. 12 konstytucji wyszczególnione zostały: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenie oraz fundacje.

9 Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13.

10 Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03.

11 Wyrok TK z 7 kwietnia 2003 r., P 7/02.

12 E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływu integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, TNOiK, Toruń 2000, s. 191–192.

13 Wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02.

regulowania zakresu tej wolności za pomocą ustawy zwykłej¹⁴. Warto zestawić to stwierdzenie z treścią wyroku TK SK 24/02, w którym stwierdzono, że zasady ustroju RP znajdujące się w rozdziale I, nie są przepisami o wyższej randze prawnej niż inne przepisy Konstytucji, a wobec tego mają zastosowanie w sytuacjach, które nie są uregulowane w innych bardziej konkretnych unormowaniach, ale nie mogą ich „zastępować”. Nie mogą również prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, choć oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich¹⁵.

3. Istota wolności zrzeszania się – art. 12 i art. 58 Konstytucji RP

Zasada społeczeństwa obywatelskiego, która wynika z interpretacji art. 12 konstytucji, ma charakter normy ustrojowej. Związana z podstawowymi zasadami ustrojowymi RP jest punktem wyjścia do innych zasad konstytucyjnych, przede wszystkim do zasad: pluralizmu politycznego, wolności zrzeszania się, wolności związków zawodowych, wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, wolności prasy i środków masowego przekazu, zasady pomocniczości. Dlatego zasadę zawartą w art. 12 należy interpretować łącznie z konkretyzującą ją normą wyrażoną art. 59 konstytucji, która jest *lex specialis* dla art. 57 i art. 58 konstytucji. Potwierdza to TK, stwierdzając w wyroku K 26/00, że wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji RP oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich¹⁶. Stosując wykładnię systemową art. 58 ustawy zasadniczej, w którym została zagwarantowana wolność zrzeszania się, należy dokonać interpretacji tego przepisu, uwzględniając przy tym brzmienie art. 12 konstytucji, na podstawie którego obywatelom został umożliwiony udział w funkcjonowaniu państwa poprzez tworzenie i działanie w różnego rodzaju organizacjach czy strukturach będących niewątpliwie formą zrzeszeń, których celem jest realizacja interesów określonych grup społecznych oraz dla realizacji szeroko rozumianego dobra wspólnego. Stosując wykładnię celowościową art. 58 w związku z art. 12 konstytucji, za *ratio legis* można z całą pewnością uznać umożliwienie obywatelom jak najszerszego, aktywnego udziału w życiu społecznym oraz możliwość oddziaływania na władze publiczne, a przez to tym samym czynny udział w rozwoju państwa i społeczeństwa.

4. Dopuszczalność wprowadzania ograniczeń wolności zrzeszania się

W I rozdziale konstytucji została wyrażona wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, która to jest fundamentem pozwalającym na pełną realizację wolności zrzeszania się zagwarantowanej w art. 58. Na to, jak istotna w demokratycznym państwie prawa jest wolność zrzeszania się, wskazuje fakt, że może być ona ograniczana tylko przy uwzględnieniu trybu wynikającego z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, który określa warunki ingerencji władzy publicznej w zakres realizacji praw i wolności ujętych w rozdziale II konstytucji. W związku z powyższym przy wprowadzaniu ograniczeń dla konstytucyjnych praw i wolności, w tym wolności zrzeszania się, ustawodawca musi wykazać, że przedmiotowe ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednocześnie ewentualnie wprowadzane ograniczenia mogą być ustanawiane tylko aktem prawnym rangi ustawy i nie mogą naruszać istoty ograniczanych praw i wolności¹⁷. Należy zatem stwierdzić, że niezależnie od norm ustanawianych w innych przepisach szczegółowych, prawo do wolności zrzeszania się może być ograniczone tylko wówczas, gdy dojdzie do zaistnienia przesłanek z art. 31 ust. 3 konstytucji¹⁸ z uwzględnieniem przy tym zasady proporcjonalności.

14 Tamże.

15 Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Dz.U. 2003 Nr 83, poz. 773.

16 Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

17 Potwierdza to TK w wyroku z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00 oraz w wyroku z 28 września 2006 r., K 45/04.

18 TK w wyroku z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00 stwierdził, że logiczne uszeregowanie norm zawartych w rozdziale II Konstytucji pozwala wnioskować, że norma art. 31 ust. 3 Konstytucji jako „zasada ogólna” odnosi się do wszystkich praw i wolności określonych w tym rozdziale.

5. Ustawowe uregulowanie zasady społeczeństwa obywatelskiego – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

TK w wyroku K 54/02 stwierdził, że zasada wolności tworzenia i działania związków zawodowych z art. 12 Konstytucji nie wyłącza potrzeby, bądź nawet konieczności regulowania zakresu tej wolności w aktach prawnych rangi ustawy¹⁹. Również ustawodawca zauważył konieczność uregulowania tej kwestii, której skutkiem było wejście w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰. Ustawa ta wprowadza do polskiego porządku prawnego najszerze regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Stała się w tej kwestii kluczowym aktem normatywnym ze względu na określenie w niej definicji legalnej organizacji pozarządowych wraz z uregulowaniem ich statusu, form organizacji (w tym form zrzeszeń), katalogu możliwości współpracy społeczeństwa obywatelskiego z administracją publiczną i nałożenie na nią obowiązku współdziałania z podmiotami sektora pozarządowego²¹. Współpraca ta może być rozumiana jako umożliwienie organizacjom pozarządowym na warunkach partnerstwa czynnego udziału w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych, udziału w procesie stanowienia i stosowania prawa oraz zlecania im realizacji zadań publicznych, co członkom tych organizacji umożliwia realizację aktywności obywatelskiej. Jako przykład można tu podać tworzenie wspólnych zespołów (między władzą państwową a sektorem pozarządowym) o charakterze opiniodawczo-doradczym, prawo do wnoszenia inicjatyw, jak i wzajemne informowanie się władzy publicznej i sektora pozarządowego o planowanych kierunkach działalności. Omawiana współpraca opiera się na sześciu kluczowych zasadach: pomocniczości, partnerstwa, suwerenności stron, uczciwej konkurencji, efektywności oraz jawności. Jedną z najpełniejszych i najbardziej uniwersalnych definicji *aktywności obywatelskiej* sformułował prof. L. Garlicki, który stwierdził, że „przejawami społeczeństwa obywatelskiego w najszerszym znaczeniu są wszelkie formy aktywności jednostek i ich grup, w tym działalność partii politycznych i samorządów czy społeczny wymiar środków masowego przekazu, a wreszcie także możliwość tworzenia zrzeszeń i fundacji będących przejawem aktywności obywatelskiej w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego²²”.

Według ustawowej definicji należy przyjąć, że organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku²³. Dokonując analizy definicji ustawowej, można dojść do wniosku, że aby określić, czy dana organizacja spełnia kryteria organizacji pozarządowej, należy spojrzeć na nią przez pryzmat dwóch kryteriów, tj. czy podmiot ten nie należy do sektora finansów publicznych oraz czy cel jego działalności nie jest nakierowany na osiąganie zysku (co nie wyklucza możliwości prowadzenia działalności gospodarczej)²⁴. Niespełnienie jednej z tych przesłanek wyklucza dany podmiot z kręgu organizacji pozarządowych. Należy podkreślić, że idea społeczeństwa obywatelskiego opiera się na założeniu, że działania poszczególnych grup obywateli determinowane są przez przyświecające im priorytety, interesy, potrzeby oraz, że każdy człowiek/obywatel funkcjonuje w co najmniej trzech obszarach, tj. społecznym, politycznym, terytorialnym. TK w wyroku K 11/03 stwierdza, że konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym

19 Wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02.

20 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2023, poz. 571.

21 Warto zwrócić również uwagę na uregulowania zawarte w ustawie z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 97 oraz ustawie z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 104.

22 L. Garlicki, *Komentarz do Rozdziału I*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 98.

23 Art. 3 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2023, poz. 571.

24 Przepisy prawa pozwalają organizacjom pozarządowym (m.in. stowarzyszeniom i fundacjom) na prowadzenie działalności gospodarczej.

obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych, tj. partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, realizują swoje cele, wpływając na sprawy publiczne²⁵. Można zatem stwierdzić, że władze RP jako demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej mają konstytucyjny obowiązek podejmowania efektywnych i adekwatnych działań w celu zapewnienia odpowiednich mechanizmów gwarantujących wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

6. Podsumowanie

Z analizy omówionych rozstrzygnięć podjętych przez TK można wysnuć wniosek, że realizacja zasad wynikających z konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego oraz umożliwienie działania i rozwoju organizacji pozarządowych należą do obowiązków wszystkich organów władzy publicznej. Prawo obywateli do czynnego udziału w życiu społecznym stanowi kluczowy element systemu demokratycznego. Wolność zrzeszania się i tworzenia organizacji pozarządowych stanowi podstawy do rozwoju społeczeństw demokratycznych, którym można przypisać status społeczeństw obywatelskich²⁶. W ślad za orzecznictwem TK należy podkreślić, że prawa i wolności zagwarantowane w art. 12 i art. 58 konstytucji stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawa działającego w oparciu o zasady społecznej gospodarki rynkowej a organy władzy publicznej są zobowiązane do poszanowania oraz ochrony tych praw i wolności²⁷.

Bibliografia

Akty prawne:

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 97.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 104.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U.2023, poz. 571.

Orzecznictwo:

Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Dz.U. 2002 Nr 56, poz. 517.

Wyrok TK z 7 kwietnia 2003 r., P 7/02, Dz.U. 2003 Nr 63, poz. 590.

Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, Dz.U. 2003 Nr 83, poz. 773.

Wyrok TK z 27 maja 2003 r. K 11/03, Dz.U. 2003 Nr 98, poz. 904.

Wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, Dz.U. 2004 Nr 40, poz. 374.

Wyrok TK z 28 września 2006 r., K 45/04, Dz.U. 2006 Nr 183, poz. 1363.

Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.

Publikacje:

Garlicki L., *Komentarz do Rozdziału I*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 98.

Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, TNOiK, Toruń 2000, s. 191–192.

25 Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03.

26 Społeczeństwo obywatelskie zostało tu użyte w rozumieniu społeczeństwa, które jest świadome swoich praw, zdolne do realizacji swoich celów, współdziałające z władzą i administracją publiczną dla dobra wspólnego.

27 Wspomina o tym TK w wyroku z 28 września 2006 r., K 45/04.

WYMOGI KWALIFIKACYJNE NA MASZYNISTĘ KOLEJOWEGO – OCENA NOWELIZACJI

Qualification requirements for train drivers: Assessment of the revision

Michał Skalka

ORCID: 0000-0003-3733-7734

Abstrakt

Transport kolejowy odgrywa istotną rolę w dzisiejszym świecie i stanowi ważny element wspólnej polityki transportowej w Europie. W celu dostosowania przepisów krajowych do unijnych oraz zbliżenia standardów polskiego transportu kolejowego do krajów UE została wprowadzona ustawa nowelizująca z 2021 r., obowiązująca od 1 stycznia 2023 r. Jednym z głównych celów tej nowelizacji było wdrożenie dyrektywy unijnej dotyczącej uprawnień maszynistów. Ustawa ta wprowadziła również państwowy egzamin na stanowisko maszynisty w celu zapewnienia sprawdzalności kompetencji i podniesienia poziomu bezpieczeństwa. Dotychczas jeden podmiot prowadził szkolenie i egzaminowanie maszynistów, co krytykowano ze względu na brak transparentności. Nowe przepisy przewidują skupienie decyzji o przyznaniu licencji maszynisty w rękach państwa. Szkolenie maszynistów jest realizowane przez ośrodki szkolenia, a egzamin odbywa się przed prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Zmiany wprowadzone przez nowelizację mają na celu podniesienie poziomu nauczania, zapewnienie uczciwych i przejrzystych zasad potwierdzania kwalifikacji oraz zwiększenie bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Prezes UTK nadzoruje przewoźników i przeprowadza egzaminy dla kandydatów na licencję i świadectwo maszynisty.

Abstract

Rail transport plays an important role in today's world and is an important part of the common transport policy in Europe. In order to bring national legislation in line with EU and to bring the standards of Polish rail transport closer to those of EU countries, the Amendment Act 2021 was introduced, effective from 1 January 2023. One of the main objectives of this amendment was to implement the EU directive on train driver qualifications. This law also introduced a state examination for the position of train driver in order to ensure verifiability of competences and to increase the level of safety. Until now, one entity had been conducting the training and examination of train drivers, which was criticised for its lack of transparency. The new legislation envisages the power to grant train driver licences being concentrated in the hands of the state. The training of train drivers is carried out by training centres and the examination takes place before the President of the Railway Transport Office. The changes introduced by the amendment are aimed at raising the level of training, ensuring fair and transparent rules for the confirmation of qualifications and increasing the safety of rail traffic. The President of UTK supervises railway undertakings and conducts examinations of candidates for a train driver's licence and certificate.

Słowa kluczowe: transport kolejowy, maszyniści kolejowi, ustawa nowelizująca, dyrektywy unijne, egzamin państwowy, wymagania zdrowotne.

Keywords: rail transport, train drivers, amendment law, EU directives, state examination, health requirements.

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odgrywa transport kolejowy w dzisiejszym świecie, a także, jakie nowe rozwiązania legislacyjne zostały wprowadzone ustawą nowelizującą z 2021 r.¹ prawo o transporcie kolejowym² i obowiązują od 1 stycznia 2023 r.

Przedmiotem pracy jest analiza zmian w regulacjach dotyczących zawodu maszynisty wynikająca z nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³.

Wybór tematu pracy związanej z nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym jest uzasadniony z wielu powodów. Po pierwsze, transport kolejowy odgrywa kluczową rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym wielu krajów. Jest to nie tylko ważny środek przemieszczania się dla pasażerów, ale także kluczowy sposób przewozu towarów, który wpływa na konkurencyjność różnych sektorów gospodarki.

Po drugie, dynamiczne zmiany w technologii, ekologii i wymaganiach społeczeństwa wymagają regularnej aktualizacji prawa związanego z transportem kolejowym. Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym jest konieczna, aby dostosować regulacje do nowych wyzwań, takich jak: rosnące oczekiwania dotyczące bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju i efektywności energetycznej.

Po trzecie, zmiany prawne w obszarze transportu kolejowego mają bezpośredni wpływ zarówno na pracowników tego sektora, jak i użytkowników usług kolejowych. Nowe przepisy mogą wprowadzać zmiany w organizacji pracy maszynistów, zasadach bezpieczeństwa czy standardach obsługi pasażerów. Dlatego analiza i zrozumienie nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym stanowi istotną kwestię dla tych, którzy pracują w branży kolejowej oraz dla podróżujących koleją.

Wreszcie, badanie wprowadzonych zmian w ustawie o transporcie kolejowym pozwala zrozumieć, jakie są priorytety legislacyjne danego kraju w kontekście transportu publicznego. Często zmiany w prawie odzwierciedlają politykę rządu w obszarze infrastruktury, środowiska czy polityki społecznej. Analiza tych zmian może dostarczyć ważnych informacji dla badaczy, ekspertów oraz decydentów politycznych, którzy zajmują się problematyką transportu publicznego.

2. Podstawy prawne funkcjonowania i znaczenie transportu kolejowego w UE

Transport kolejowy zajmuje istotne miejsce w funkcjonowaniu wspólnoty europejskiej. Stanowi bowiem jeden z członów filaru, jakim jest wspólna polityka transportowa. Z tego też powodu zarówno na gruncie europejskim, jak i krajowym, wprowadzany jest szereg rozwiązań prawnych dotyczących transportu kolejowego. Rozwój tej dziedziny gospodarki jest o tyle istotny, że zapewnia on możliwość przemieszczania się wielu ludzi i towarów w jednym czasie, jednocześnie zaś podejmowane regulacje prawne w tym zakresie zmierzają do celu, jakim jest transport możliwie najbardziej przyjazny naturalnemu środowisku. Nie wolno również zapomnieć o takich aspektach, jak duży poziom bezpieczeństwa przewożonych ludzi oraz możliwość przemieszczania ładunków towarowych na znaczne odległości.

Na gruncie europejskim transport kolejowy rozwijał się od początku istnienia Wspólnoty, już bowiem Traktat Rzymski z 1957 r.⁴ kładł nacisk na to, aby stworzyć wspólny rynek, który będzie opierał się na takich filarach, jak: unia celna, wspólna polityka handlowa, polityka rolna oraz wspólna polityka transportowa. Płasczyzny te zostały następnie przeniesione do traktatu z Maastricht o UE⁵, zaś Polska,

1 Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Dz.U. 2021, poz. 1556, dalej: ustawa nowelizująca.

2 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1984., dalej: ustawa o transporcie.

3 Tamże.

4 Traktat o funkcjonowaniu UE podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r., Dz.U. 2004.90.864/2.

5 Traktat o funkcjonowaniu UE podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., Dz.U. 2004.90.864/30.

przystępując do Wspólnoty Europejskiej, przyjęła na siebie cały dorobek UE w tym zakresie⁶. Stąd też nie jest możliwe omawianie jakichkolwiek aspektów transportu kolejowego bez odniesienia się do dyrektyw unijnych w tym obszarze. Zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że ustawa nowelizująca z 2021 r. miała za zadanie wdrożenie Dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty⁷. Zmiany wprowadzone tym aktem miały więc za zadanie dostosować przepisy krajowe do unijnych, a także zbliżyć standardy polskiego przewozu kolejowego do tych obowiązujących w rozwiniętych krajach UE. Ustawa nowelizująca z 2021 r. stanowi również realizację celów polityki Wspólnoty w zakresie przepływu pracowników i świadczenia usług.

3. Status prawny i kwalifikacje maszynistów

Transport kolejowy ciągle ulega rozwojowi. Dzieje się to dzięki rozbudowywaniu infrastruktury technicznej dla możliwości docierania pociągów w najodleglejsze zakątki kraju. Rozwój jest wspierany działaniami, których celem jest usunięcie wąskich gardeł, zbudowanie połączeń, tam, gdzie ich brak czy propagowanie proekologicznej struktury gałęziowej systemów transportowych⁸. Z tym też jest związana konieczność pozyskiwania nowych maszynistów kolejowych oraz ciągłe doszkalanie się obecnych pracowników. Maszynista obsługuje i utrzymuje w należyтым stanie technicznym pojazd trakcyjny czy to spalinowy, czy elektryczny, który został mu przydzielony na czas wykonywania pracy. Maszynista działa zgodnie ze służbowym rozkładem jazdy, przestrzegając obowiązujących przepisów i instrukcji dotyczących bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Podczas jazdy kieruje pociągiem, zapewniając bezpieczne przewiezienie pasażerów bądź towarów z punktu A do punktu B. Wymaga to precyzyjnego trzymania się ustalonego harmonogramu, aby podróż odbywała się zgodnie z rozkładem jazdy. Niestety, w praktyce może wystąpić wiele sytuacji niezależnych od maszynisty, które mogą spowodować znaczne opóźnienia.

Głównym obowiązkiem maszynisty jest zapewnienie bezpiecznego i punktualnego przewozu do docelowych stacji zgodnie z obowiązującymi przepisami i rozkładem jazdy, chyba że istnieją niezależne przeszkody uniemożliwiające wykonanie tego zadania. Odpowiada on także za wspomniane już wyżej utrzymanie pojazdu po przyjęciu w dobrym stanie technicznym, odpowiednie sprzęgnięcie go ze składem pociągu, przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także prowadzenie dokumentacji eksploatacyjnej. Maszynista jest również odpowiedzialny za szkolenie i nadzorowanie pracowników szkolących się w zakresie obsługi pojazdu trakcyjnego i prowadzenia pociągu, a swoje obowiązki jest zobowiązany wykonywać z należytą starannością i precyzją.

Ustawa nowelizująca z 2021 r. wprowadziła *novum* w polskim transporcie kolejowym, ustanawiając państwowy egzamin na stanowisko maszynisty. Przed nowelizacją regulacje zawarte były w ustawie z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁹.

Powyższa zmiana była podyktowana tym, że dotychczasowe regulacje nie gwarantowały wystarczającej, w opinii władzy publicznej, sprawdzalności kompetencji osób kierujących pociągami. Wystarczy choćby sięgnąć pamięcią do znanych katastrof kolejowych w ubiegłym dziesięcioleciu¹⁰. Okazywało się wówczas, że maszynistom można było skutecznie postawić zarzut doprowadzenia do katastrofy w ruchu lądowym¹¹. Jak wskazuje się bowiem w judykaturze: „jednym z warunków przypisania skutku jest zachodząca *ex ante* obiektywna przewidywalność tego, że dane zachowanie łączy się z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia skutku na tej drodze kausalnej, na której ostatecz-

6 E. Małuszyńska B. Gruchmann (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

7 Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty, Dz. Urz. WE L 315 z 3.12.2007 r.

8 K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Gdańsk 2008, s. 67 i n.

9 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 Nr 86, poz. 789.

10 *Katastrofa kolejowa w Babach z winy maszynisty*, <https://forsal.pl/artykuly/639371,raport-komisji-katastrofa-kolejowa-w-babach-z-winy-maszynisty.html> [dostęp: 15.02.2023].

11 Art. 173 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138.

nie skutek ten się zrealizował. Innymi słowy, koncepcja obiektywnego przypisania skutku, oprócz wykazania czysto fizykalnego przepływu informacji bądź energii pomiędzy zachowaniem sprawcy, a zaistniałym skutkiem oraz ustalenia na płaszczyźnie normatywnej naruszenia reguł postępowania z dobrem prawnym, wymaga bezwzględnie także i tego, by zaistniały przebieg kauzalny prowadzący do skutku (a więc nie sam skutek) był obiektywnie przewidywalny, to jest, by był rozpoznawalny dla tzw. wzorca normatywnego wyposażonego w adekwatną wiedzę i doświadczenie życiowe¹². Na gruncie zdarzeń kolejowych maszynistom musiano więc wykazać, że naruszyli oni określone reguły bezpieczeństwa, czym doprowadzali do zdarzeń drogowych. W takich wypadkach dość często zarzucano, że poziom kształcenia maszynistów kolejowych jest niewystarczający. Dlatego też wprowadzono ustawę nowelizującą, choć jej skutki rozciągnięto w czasie o prawie półtora roku.

W zakresie kształcenia maszynistów wskazana nowelizacja przewiduje skupienie w państwowych rękach decyzji o przyznaniu licencji maszynisty. Maszynistą jest obecnie osoba uprawniona do samodzielnego prowadzenia pojazdów kolejowych i pociągów na sieci kolejowej. Musi posiadać licencję i świadectwo maszynisty¹³. Przed nowelizacją z 2021 r. tylko jeden podmiot prowadził ośrodek szkolenia i egzaminował kandydatów na stanowisko maszynisty. W tym miejscu trzeba jeszcze wskazać, że wymóg posiadania licencji i świadectwa nie obejmuje przypadków, w których podmiot prowadzi pojazd kolejowy na liniach wydzielonych, bocznicach oraz na torze zamkniętym, gdzie nie odbywa się normalny ruch pociągów (np. w czasie budowy lub modernizacji linii).

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym świadectwo maszynisty wystawiał zatrudniający daną osobę przewoźnik lub zarządca. Podstawą do uzyskania takiego dokumentu było spełnienie wymagań zdrowotnych oraz pozytywny wynik egzaminu na świadectwo maszynisty przeprowadzanego w ośrodku szkolenia i egzaminowania. Wcześniej Polska miała znacznie bardziej restrykcyjne wymagania zdrowotne niż większość innych krajów członkowskich UE, które stosowały minimalne wymagania zdrowotne określone w przepisach. Egzamin był przygotowywany przez ośrodek szkolenia i egzaminowania. Osobami egzaminującymi były osoby zatrudnione w ośrodku. Pozytywny wynik egzaminu uprawniał kandydata do złożenia wniosku do prezesa UTK o to, aby ten wydał mu licencję maszynisty. Takie rozwiązanie było krytykowane z uwagi na brak transparentności oraz należytych gwarancji obiektywizmu.

Egzamin na świadectwo maszynisty obejmował część teoretyczną i praktyczną (po przeszkoleniu praktycznym odbywanym pod nadzorem maszynisty bądź maszynisty instruktora). Tej formule egzaminu zarzucano brak sprawdzenia maszynisty w symulatorze pojazdu kolejowego, w tym także zachowania podczas zdarzeń nietypowych i sytuacji niebezpiecznych¹⁴. Postulowano więc *de lege ferenda*, aby kandydaci na maszynistów byli sprawdzani również w sytuacjach atypowych. Skutkowało to więc zmianą przepisów dotyczących egzaminowania na świadectwo maszynisty.

Modyfikacje, jakie wprowadziła ustawa nowelizująca z 2021 r.¹⁵ w zakresie egzaminów państwowych, są również efektem aktywności prezesa UTK. Organ ten stoi bowiem na straży rozwoju i konkurencyjności transportu kolejowego w skali całego rynku usług przewozowych w Polsce. Po zmianach egzamin odbywa się wyłącznie przed prezesem UTK. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2021 r. należy ocenić pozytywnie również i pod tym kątem, że im wyższy poziom nauczania i bardziej uczciwe, przejrzyste zasady potwierdzania kwalifikacji, tym wyższy poziom bezpieczeństwa ruchu, który powinien być traktowany w kategoriach priorytetowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, dokonano zmian w art. 13 ustawy o transporcie. Zachowano formułę szkolenia, a więc powierzono ją ośrodkom szkolenia, które powstały po przekształceniu ośrodków szkolenia i egzaminowania. Kandydaci na maszynistów nie muszą legitymować się wykształceniem

12 Wyrok SA w Szczecinie z 19 grudnia 2018 r., II AKa 190/18, LEX 2758430.

13 Zgodnie z dyrektywą 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty.

14 *Szkolenie maszynistów na symulatorach podnosi ich kwalifikacje i poprawia bezpieczeństwo kolei*, <https://kurier-kolejowy.pl/aktualnosci/36651/szkolenie-maszynistow-na-symulatorach-podnosi-ich-kwalifikacje-tym-samym-poprawia-bezpieczenstwo-ko.html> [dostęp: 24.02.2023].

15 Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Dz.U. 2021, poz. 1556, dalej: ustawa nowelizująca.

kierunkowym. Przeprowadzone szkolenie jest realizowane na kursie, który trwa nawet do 18 miesięcy¹⁶. Jeśli zaś chodzi o potwierdzenie kwalifikacji, to w tym celu należy zdać egzamin przed prezesem UTK¹⁷. Do zadań prezesa UTK, na podstawie zmienionego art. 13 ustawy o transporcie kolejowym, należy obecnie nadzorowanie przewoźników, a także przeprowadzanie egzaminu dla:

- kandydatów na maszynistów ubiegających się o uzyskanie licencji maszynisty;
- kandydatów na maszynistów ubiegających się o uzyskanie świadectwa maszynisty.

Na powyższe uprawnienia wskazuje dodany od 1 stycznia 2023 r. art. 13 ust. 1a pkt 1b ustawy o transporcie kolejowym. Prezes UTK *de lege lata* sprawuje również nadzór nad ośrodkami szkolenia maszynistów, a także osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień maszynisty. Pozwolono mu również kontrolować podmioty, które są właściwe do przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych oraz orzekania o zdolności do pracy w tym zawodzie (art. 13 ust. 1a pkt 5 ustawy o transporcie). Zmiany w wymaganiach zdrowotnych dla kandydatów na maszynistów mają na celu utrzymanie poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego z jednoczesnym zwiększeniem liczby kandydatów. Szacuje się, że co roku z zawodu rezygnuje ok. 2% stanu osobowego maszynistów właśnie z powodu niespełnienia niezbędnych wymagań¹⁸. Cała lista wymogów została określona w rozporządzeniu z 24 listopada 2022 r.¹⁹ Zawiera ona aspekty m.in. takie jak: ostrość wzroku, poziom słuchu, brak zaburzeń mowy, zdolności poznawczych lub sprawności psychomotorycznej, umiejętność właściwego komunikowania się i odpowiednia osobowość. Podobne wymagania obowiązują w przypadku ubiegania się o świadectwo maszynisty. Poprawki nie wykraczają poza wymagania określone w dyrektywie 2007/59/WE, która jest stosowana we wszystkich państwach członkowskich UE. Zmiany dotyczą przede wszystkim narządów wzroku i słuchu. Wprowadzone zostały m.in. określone wartości ostrości wzroku z korektą lub bez, dopuszczalne maksymalne korekty soczewkami kontaktowymi lub szklami oraz obniżono wymagania dotyczące słuchu.

Wprowadzenie tych modyfikacji należy ocenić pozytywnie. Prezes UTK jest organem władzy publicznej, nie ma więc osobistego interesu w określonym procencie zdawalności egzaminów bądź uzyskania pozytywnego wyniku przez daną osobę.

4. Uzyskiwanie uprawnień maszynisty po nowelizacji

Zwiększenie uprawnień prezesa UTK wynika z realizacji unijnych dyrektyw dotyczących unijnej administracji sieciowej do spraw kolei²⁰. Ustawodawca unijny uważa bowiem prezesa UTK za podmiot, do którego podstawowych kompetencji ma należeć zapewnienie interoperacyjności sieci kolejowej w UE. M. Goss uważa, że UE czyni ten „organ podmiotem wykonującym w pewnym stopniu zadania oddelegowane do poziomu krajowego ze szczebla unijnego”²¹. Jednocześnie polska doktryna raczej nie kwalifikuje prezesa UTK jako organu regulacyjnego²².

16 UTK, *Jak zostać maszynistą? Przewodnik dla kandydatów na maszynistę*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2023, s. 4.

17 I. Góra I., [w:] M. Trela (red.), P. Wajda (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 386-450, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-transporte-kolejowym-komentarz-587364734> [dostęp: 16.02.2023].

18 Uzasadnienie projektu zmiany ustawy z dnia 14 lipca 2021 r. o transporcie drogowym, IX.1393, <https://sip.lex.pl/#/act-project/103017801?unitId=justification> [dostęp: 25.02.2023].

19 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24 listopada 2022 r. w sprawie licencji maszynisty, Dz.U. 2022, poz. 2574, zob. załącznik nr 2 określający wymagania zdrowotne, fizyczne i psychiczne.

20 I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 30.

21 M. Goss, *Charakter prawny zadań i kompetencji Prezesa UTK w obszarze interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń, a dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnie z TSI*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, 4(6), s. 61.

22 A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 136. Podobne stanowisko ma M. Kraśniewski, *Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce*, [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego, wybrane problemy*, Wydawnictwo Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 73 i n.

Po nowelizacji z 2021 r. doszło również do koncentracji w rękach prezesa UTK obowiązku prowadzenia rejestru ośrodków szkolenia oraz krajowego rejestru maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe. Ten ostatni rejestr to *novum* w polskim prawodawstwie kolejowym, do którego należy ustosunkować się z uznaniem. Taki rejestr pozwoli bowiem na transparentność i możliwość szybkiego sprawdzenia osób posiadających uprawnienia maszynisty.

Niezwykle istotną i pożyteczną regulacją dodano w art. 16 ustawy o transporcie (art. 16 ust. 2 pkt 1 lit i). Przepis ten wprowadził bowiem ograniczenia w wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu tak na licencję maszynisty, jak i egzaminu na świadectwo maszynisty. Aktualnie wysokość opłaty uzależniono od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w pierwszym kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez prezesa GUS na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²³.

Dnia 11 maja 2022 r. prezes GUS ogłosił, że przeciętne wynagrodzenie w pierwszym kwartale 2022 r. wyniosło 6235,22 zł²⁴. 20% z tej kwoty wynosi więc 1247,04 zł. Taka stawka jest zatem stawką maksymalną, jakiej można żądać za egzamin na licencję maszynisty lub na świadectwo maszynisty. Wiadomo jednak, że opłaty te obecnie są znacznie niższe i wynoszą odpowiednio 150 i 600 zł. Wynika to z nowelizacji rozporządzenia w sprawie opłat pobieranych przez prezesa UTK²⁵. Ceny opłat za egzaminy zostały przyjęte bez większych uwag²⁶. Wysokość stawek opracowano tak, by pokrywać niezbędne koszty szkolenia, a jednocześnie nie rujnować budżetu kandydatów i nie stanowić dla niektórych ubiegających się o licencję czy świadectwo zapory ekonomicznej nie do przejścia. W porównaniu ze wcześniej obowiązującymi stawkami są to kwoty wyższe, ale jednocześnie poniżej limitu ustawowego²⁷.

Z kolei same egzaminy *de lege lata* mają charakter państwowy. Będą realizowane w Centrum Egzaminowania i Monitorowania Maszynistów. Jest to nowy twór, jaki powstał ustawą nowelizującą z 2021 r., stanowiący jednostkę organizacyjną UTK, a więc od niego zależną, również budżetowo. Zaznaczyć przy tym należy, że polski ustawodawca nie definiuje określenia „jednostka organizacyjna”, choć w wielu aktach prawnych posługuje się nim²⁸. Egzamin na licencję maszynisty odbywać się będzie według szczegółowych wytycznych określonych w rozporządzeniu ministra infrastruktury²⁹. Rozporządzenie wydano na podstawie ustawowej delegacji z art. 22bc ust. 1 ustawy o transporcie. Na egzaminie na licencję maszynisty sprawdza się aktualnie dane dotyczące: specyfiki zawodu, środowiska pracy, przepisów bezpieczeństwa, infrastruktury kolejowej, radiołączności pociągowej, wiedzy o pociągach i zagrożeniach w ruchu kolejowym (§ 2 rozporządzenia). Szczegóły opisane w cytowanym przepisie wskazują na to, że egzamin na licencję maszynisty ma charakter teoretyczny. Trwa on 200 minut, ma formę testową, kandydat na maszynistę musi rozwiązać go samodzielnie. Test obejmuje 100 pytań (§ 7 rozporządzenia), zaś jego zaliczenie wymaga spełnienia łącznie kilku wymogów, w tym m.in. uzyskania przynajmniej 75 punktów (§ 8 rozporządzenia).

Licencja maszynisty jest dokumentem, który weryfikuje teoretyczne umiejętności kandydata. Jeśli chce on wykonywać pracę maszynisty, musi uzyskać świadectwo maszynisty. Dzięki temu wiadomo, że egzaminowany posiada wiedzę praktyczną i umiejętności, ale także dzięki egzamino-

23 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 504 ze zm.

24 Komunikat Prezesa GUS z 11 maja 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2022 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2022-roku,271,36.html> [dostęp: 23.02.2023].

25 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 22 lipca 2021 r. w sprawie opłat pobieranych przez Prezesa UTK, Dz.U. 2021, poz. 1358.

26 UTK: Przewoźnicy akceptują opłaty za egzamin, <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/utk-przewoznicy-akceptuja-oplata-za-egzaminy-110206.html> [dostęp: 23.02.2023].

27 Tamże.

28 Tak np. J. Frąckowiak, [w:] M. Safjana (red.), *System Prawa Prywatnego*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 1020 i n.

29 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 listopada 2022 r. w sprawie egzaminów na licencję i świadectwo maszynisty, Dz.U. 2022, poz. 2557.

wi na symulatorze odpowiednio reaguje na sytuacje anormalne i niebezpieczne. Uniezależnienie egzaminu na świadectwo maszynisty od dotychczasowych ośrodków szkoleniowych jest zmianą na lepsze. Egzamin obecnie przeprowadzają egzaminatorzy wybrani przez prezesa UTK i są oni niezależni od ośrodków szkolenia. Szczegóły tego egzaminu również omówione zostały w ww. rozporządzeniu (§ 11 i n.). Warto także wspomnieć o dodanym art. 22b ustawy o transporcie, który wprowadza wymóg powszechnego, teleinformatycznego rejestru na egzaminatorów³⁰, w miejsce tych prowadzonych indywidualnie przez każdy ośrodek szkolenia.

5. Podsumowanie

Zmiany wprowadzone, a omówione w artykule, mają zapewnić zwiększenie poziomu bezpieczeństwa osób podróżujących przy wykorzystaniu transportu kolejowego poprzez zwiększenie poziomu wiedzy i umiejętności praktycznych osób prowadzących tabor kolejowy, również w sytuacjach nadzwyczajnych i niebezpiecznych.

Zmiany dokonane ustawą nowelizującą z 2021 r. należy uznać za pożądane i potrzebne. Skutkują one bowiem uniezależnieniem od ośrodków szkolenia przebiegu i wyników egzaminu na licencję maszynisty, i egzaminu na świadectwo maszynisty, powodując, że jest to obecnie egzamin państwowy przeprowadzany przez egzaminatorów działających przy prezesie UTK. Możliwe staje się dzięki temu zagwarantowanie, że egzamin będą zaliczali ci kandydaci, którzy faktycznie nadają się, pod względem zdrowotnym, psychicznym oraz sprawnościowym, do wykonywania tego niezwykle odpowiedzialnego zawodu, a odpowiadać mają za bezpieczeństwo tak wielu.

Bibliografia

Akty prawne:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Rzymie z 25 marca 1957 r., Dz.U. 2004.90.864/2.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Maastricht z 7 lutego 1992 r., Dz.U. 2004.90.864/30.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 504, ze zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1984.
- Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty, Dz. Urz. WE 315 z 3.12.2007 r.
- Uzasadnienie projektu zmiany ustawy z dnia 14 lipca 2021 r. o transporcie drogowym, IX.1393, <https://sip.lex.pl/#/act-project/103017801?unitId=justification> [dostęp: 25.02.2023].
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 22 lipca 2021 r. w sprawie opłat pobieranych przez Prezesa UTK, Dz.U. 2021, poz. 1358.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Dz.U. 2021, poz. 1556.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24 listopada 2022 r. w sprawie licencji maszynisty, Dz.U. 2022, poz. 2574.
- Komunikat Prezesa GUS z 11 maja 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2022 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2022-roku,271,36.html> [dostęp: 23.02.2023].
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 listopada 2022 r. w sprawie egzaminów na licencję i świadectwo maszynisty, Dz.U. 2022, poz. 2557.

30 I. Góra, [w:] M. Trela, P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym...*, dz. cyt.

Akty urzędowe:

Komunikat Prezesa GUS z 11 maja 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2022 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2022-roku,271,36.html> [dostęp: 23.02.2023].

Orzecznictwo:

Wyrok SA w Szczecinie z 19 grudnia 2018 r., II AKa 190/18, LEX 2758430.

Publikacje:

Frąckowiak J., [w:] M. Safjana (red.), *System Prawa Prywatnego*, C.H. Beck, Warszawa 2007, *passim*.
Goss M., *Charakter prawny zadań i kompetencji Prezesa UTK w obszarze interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń, a dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnie z TSI*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, 4(6), s. 60–73.

Góra I., [w:] M. Trela (red.), P. Wajda (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 386–450, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-transporcie-kolejowym-komentarz-587364734> [dostęp: 16.02.2023].

Kraśniewski M., *Pozycja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora w transporcie kolejowym w Polsce*, [w:] M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego, wybrane problemy*, Wydawnictwo Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 100–116.

Lipowicz I., *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 25–34.

Małuszyńska E., Gruchmann B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

UTK, *Jak zostać maszynistą? Przewodnik dla kandydatów na maszynistę*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2023.

Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Gdańsk 2008.

Netografia:

Katastrofa kolejowa w Babach z winy kierowcy, <https://forsal.pl/artykuly/639371,raport-komisji-katastrofa-kolejowa-w-babach-z-winy-maszynisty.html> [dostęp: 15.02.2023].

Szkolenie maszynistów na symulatorach podnosi ich kwalifikacje i poprawia bezpieczeństwo kolei, <https://kurier-kolejowy.pl/aktualnosci/36651/szkolenie-maszynistow-na-symulatorach-podnosi-ich-kwalifikacje—tym-samym-poprawia-bezpieczenstwo-k.html> [dostęp: 24.02.2023].

UTK: Przewoźnicy akceptują opłaty za egzamin, <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/utk-przewoźnicy-akceptuja-oplaty-za-egzamin-110206.html> [dostęp: 23.02.2023].

WPŁYW KONSTRUKCJI ART. 57A P.P.S.A. NA MOŻLIWOŚCI ORZECZNICZE SĄDÓW W SPRAWACH ZE SKARGI NA INTERPRETACJĘ INDYWIDUALNĄ

The impact of the construction of Article 57a p.p.s.a. on the adjudicatory capacity of courts in cases involving complaints against individual interpretations

Piotr Solka

ORCID: 0000-0003-1592-5930

Abstrakt

W artykule poddano analizie art. 57a p.p.s.a., który konstruuje wymogi formalne skargi na interpretację indywidualną prawa podatkowego. Scharakteryzowanie szczególnego rodzaju skargi stypizowanego w tym przepisie i wyprowadzenie z tych rozważań rygoru związania sądu zarzutami skargi wpływa istotnie na kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych.

Zestawienie hipotezy normy art. 57a p.p.s.a. z art. 146 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., które kształtują zasady orzekania w sprawach skarg na interpretacje indywidualne, prowadzi do wyróżnienia dwóch koncepcji stosowania przesłanek z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Według pierwszej z nich przesłanki te stosuje się bezpośrednio, bez jakiegokolwiek ingerencji w ich treść. Natomiast w myśl drugiego poglądu przesłanki te powinny być wykładane w powiązaniu z treścią art. 57a p.p.s.a., natomiast art. 146 § 1 p.p.s.a. uprawnia do odpowiedniego stosowania art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Skutkiem przyjęcia drugiego poglądu możliwym jest ingerencja w literalną treść przesłanek skutkujących, w razie ich zaistnienia, uchynieniem interpretacji indywidualnej.

Abstract

The article analysed Article 57a p.p.s.a., which constructs the formal requirements for a complaint against an individual interpretation of tax law. The characterisation of the special type of complaint described in this provision and any derivation from these considerations of the rigor of binding the court to the allegations of the complaint significantly affect the adjudicatory competence of administrative courts.

Juxtaposing the hypothesis of the norm of Article 57a p.p.s.a. with Article 146 § 1 and Article 145 § 1(1) p.p.s.a., which set out the principles of adjudicating complaints against individual interpretations, leads to a distinction between two concepts of applying the prerequisites of Article 145 § 1(1) p.p.s.a. According to the first concept, the prerequisites are applied directly, without any interference with their content. However, according to the second view, these premises should be interpreted in conjunction with the content of Article 57a p.p.s.a., whilst the content of Article 146 § 1 p.p.s.a. entitles one to appropriate application of Article 145 § 1(1) p.p.s.a. Adopting the second view may interfere with the literal content of the prerequisites, resulting – if they occur – in the revocation of the individual interpretation.

Słowa kluczowe: wyrok sądu administracyjnego, interpretacja indywidualna, skarga na interpretację, podatki, przesłanki uchylecia interpretacji

Keywords: judgment of an administrative court, individual interpretation, complaint against interpretation, taxes, prerequisites for revocation of interpretation

1. Wstęp

Przepisy prawa podatkowego niejednokrotnie stanowią dla podatników wyzwanie interpretacyjne. Dla zapewnienia większej ochrony słabszej strony postępowań podatkowych ustawodawca wprowadził do systemu instytucję indywidualnej interpretacji prawa podatkowego, która określona została w rozdziale 1a o.p.¹. Instytucja interpretacji indywidualnej służy w istocie zapewnieniu pewniejszego obrotu gospodarczego na gruncie podatkowym oraz niwelowaniu niepewności w zakresie wykładni i stosowania przepisów podatkowych².

Podatnik, składając wniosek, proponuje wykładnię przepisów podatkowych na gruncie określonego wyczerpująco stanu faktycznego w celu uzyskania mocy ochronnej (art. 14b § 3 o.p.). Wydanie wnioskowanej interpretacji skutkuje uzyskaniem tak zwanej mocy ochronnej, która następczo zapewnia podatnikowi, że wskazany w interpretacji sposób działania nie będzie mógł być swobodnie kwestionowany przez organ podatkowy³. Organ posiada jednak możliwość zakwestionowania wykładni prawa podatkowego zaprezentowanego przez podatnika we wniosku o wydanie interpretacji. Działanie to zostało jednak na gruncie art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.⁴ objęte kontrolą sądów administracyjnych.

Przedmiotem rozważań artykułu jest analiza konstrukcji przepisu art. 57a p.p.s.a. wprowadzającego kategorie zarzutów, jakie mogą być stawiane wydanej interpretacji i zestawienie wyników tej analizy z możliwościami orzeczniczymi sądu administracyjnego rozpatrującego tego rodzaju skargę. Celem podjętych wnioskowań jest ustalenie skutków procesowych, jakie może nieść dla skarżącego wadliwe skonstruowanie zarzutów procesowych w sprawach skarg na interpretacje indywidualne przepisów prawa podatkowego.

2. Zarzuty i skargi na interpretację

Z punktu widzenia zasady skargowości⁵ istotnym zagadnieniem, ściśle powiązaniem z zapewnieniem mocy ochronnej interpretacji, jest kwestia uchybień, jakie mogą skutkować ingerencją sądu administracyjnego w działanie organu podatkowego. Należy zatem podjąć rozważania nad przesłankami uchylecia indywidualnej interpretacji prawa podatkowego.

Konstrukcja zarzutów skargi na indywidualną interpretację została uregulowana w art. 57a p.p.s.a., który stanowi *lex specialis* wobec generalnej regulacji art. 57 p.p.s.a. kształtującego wymogi skargi.

Zgodnie z art. 57a p.p.s.a. skarga na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania oraz dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego. Co istotne w przypadku tego rodzaju skarg, ustawodawca przewidział związanie sądu administracyjnego zarzutami ujętymi w pierwszym piśmie procesowym inicjującym postępowanie sądowe.

Zestawiając brzmienie art. 57a z art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a., należy wskazać, że w odniesieniu do pozostałych skarg ustawodawca zdecydował się jedynie zakreślić, że środek zaskarżenia do wojewódzkiego

1 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651 ze zm., dalej: o.p.

2 K. Kanka, *Funkcja ochronna interpretacji indywidualnej w kontekście zmiany przepisów prawa stanowiących jej przedmiot*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 9, s. 48.

3 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651 ze zm., art. 14k–14n.

4 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 259, ze zm., dalej: p.p.s.a.

5 Jak słusznie wskazał P. Pietrasz, *Informatyzyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 537, „Zasada skargowości pozostaje w ścisłym związku ze skargowym charakterem postępowania, co przejawia się jego uruchamianiem wyłącznie z inicjatywy podmiotu poszukującego ochrony sądowej z uwagi na własny interes prawny”.

sądu administracyjnego powinien zawierać określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Rodzaj zarzutów w skardze na interpretację został zatem przez ustawodawcę uszczegółowiony. Większa precyzja stanowiącego prawo może wynikać z kwestii szczególnej formy konkretyzacji praw i obowiązków jednostki, jaka następuje w interpretacji, a także wykreowania w postępowaniach sądowno-administracyjnych w przedmiocie interpretacji zasady związania sądu zarzutami skargi.

Skoro interpretacja indywidualna opiera się w istocie na autorskim wskazaniu przez podatnika kompleksowego opisu stanu faktycznego, istotnego z punktu fiskalnego oraz przeprowadzeniu przez niego wykładni przepisów, to należy uznać, że skarga na negatywne rozstrzygnięcie organu musi być równie precyzyjna. Zawierać powinna zatem pełnię argumentacji podatnika wraz z kwalifikacją zarzutów określona w art. 57a p.p.s.a. Swoboda w zakresie wykreowania wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przekłada się zatem na większe związanie podatnika precyzją w wypowiedzi procesowej (skargi do WSA). Zadaniem sądu jest potwierdzenie poprawności działań administracji lub wyeliminowania z obrotu aktów naruszających prawo⁶. Zatem zarzuty formułowane we wnoszonej do sądu skardze na interpretację mogą zostać uwzględnione tylko w przypadku zakwalifikowania ich jako wad określonych w art. 57a p.p.s.a.

Wnioskowy tryb wydania interpretacji był uzasadnieniem dla wprowadzenia do p.p.s.a. zasady związania sądu zarzutami skargi. Czyniąc zadość uzasadnionej ochronie sądowej, naturalnym jest, że wnioskodawca powinien decydować, w jakim zakresie oczekuje kontroli sądowej, ponieważ to tylko ten podmiot decyduje ostatecznie o zastosowaniu się do treści interpretacji⁷.

Zawężenie swobody orzeczniczej SA kolejno potwierdza słuszność nałożenia na skarżącego interpretacji bardziej restrykcyjnych niż standardowo wymogów procesowych. SA z zasady rozstrzyga bowiem korzystając ze swobody kontroli (art. 134 § 1 p.p.s.a.). W sytuacji, gdy swoboda ta zostaje ograniczona nie tylko granicami danej sprawy, a także wskazanymi przez stronę zarzutami, powinny one przybrać formę ściśle sprecyzowanych, a ich charakter powinien być doprecyzowany w ustawie. Wyjątki bowiem, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*, powinny być wykładane ściśle. Natomiast, aby zachować zakaz rozszerzającej wykładni wyjątku związania skargą, ustawodawca był zobligowany do sprecyzowania przepisu szczególnego, regulującego potencjalne rodzaje zarzutów wiążące SA.

Powołana argumentacja przemawia jednoznacznie za przyjęciem tezy zawężenia kontroli sądowno-administracyjnej nad interpretacjami indywidualnymi do enumeratywnie wymienionych podstaw zaskarżenia⁸.

3. Możliwości orzecznicze sądów administracyjnych w ramach rozpatrywania skarg na interpretacje

Ogólne przesłanki uchylenia decyzji lub postanowienia przez SA uregulowane zostały w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Należy zauważyć, że naruszenie prawa materialnego, aby mogło skutkować uchynieniem aktu, musi cechować się wpływem na wynik sprawy, przy naruszeniu procedury należy zaś wykazać potencjalny istotny wpływ na wynik sprawy.

W przypadku skarg na interpretację podatkową ustawodawca zdecydował się odnieść do kompetencji orzeczniczych sądu w art. 146 p.p.s.a. W § 1 wspomnianego artykułu zastrzeżono odpowiednie stosowanie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Takie odniesienie się do kompetencji orzeczniczych WSA przez polskiego prawodawcę może budzić poważne wątpliwości. Jak bowiem słusznie wskazywał NSA – „[Odpowiednie] stosowanie przepisów może wszak polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet na odmowie zastosowania”⁹. Wspomniane przez NSA możliwości interpretacyjne „odpowiedniego stosowania” potwierdza również doktryna prawa podatkowego. A. Podsiadły i J. Zawiejska-Rataj wskazali, że „[...] efektem »odpowiedniego stosowania« nie będzie w każdym

6 D. Zalewski, *Kary pieniężne nakładane przez KAS i ich zaskarżanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 306.

7 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 10 lipca 2013 r., druk nr 1633, VII kadencji Sejmu, dostępne w systemie informacyjnym Sejmu, s. 6–7 uzasadnienia.

8 S. Babiarz, K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 82.

9 Wyrok NSA z 13 grudnia 2021 r., II GSK 318/21, LEX 3273083.

przypadku stosowanie określonych przepisów wprost, przeciwnie – w ramach odpowiedniego stosowania można dojść do wniosku o całkowitej niemożliwości zastosowania określonego przepisu bądź jego części lub do zastosowania go po dokonaniu modyfikacji uwzględniających specyfikę instytucji, do której jest stosowany¹⁰. Z powyższego wynikają odmienne od siebie drogi interpretacyjne art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., które prezentowane są poprzez dwa konkurencyjne ze sobą poglądy.

Pierwszy z poglądów zakłada stosowanie przesłanek uchylenia interpretacji z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wprost, bez żadnej modyfikacji ich treści. Drugi z poglądów uwzględnia treść art. 57a p.p.s.a. i specyfikę skargi na interpretację indywidualną i na tej podstawie poprzez „odpowiednie stosowanie” zakłada modyfikację literalnej treści przesłanek z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

4. Stosowanie przesłanek uchylenia aktu administracyjnego wprost

Nowelizacją z 2015 r.¹¹ ustawodawca wprowadził w sprawach skarg na interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Zasadnym jest zatem rozważanie, czy stosowanie ogólnych przesłanek uchylenia aktu w sprawach skarg na interpretację powinno następować wprost, tj. bez żadnej modyfikacji treści przesłanek uchylenia aktu określonych w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Wartym zauważenia jest, że bezpośrednie stosowanie ogólnych przesłanek uchylenia aktu w sprawach interpretacji podatkowych uzasadnia dysonans regulacyjny w relacji art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. oraz art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. W tym zakresie ustawodawca również nie powołuje się na wady mogące skutkować uchyleniem decyzji, a wskazuje jedynie, że skarga powinna zawierać „określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego”. Skoro zatem prawodawca zróżnicowanie traktuje wymogi formalne skarg, nie posługując się przy ich tworzeniu aż taką precyzją, jak w przypadku przesłanek uchylenia aktu, to należy uznać, że odrębność tych regulacji nie pozwala na ich zestawienie i wyprowadzenie z tego wniosków wykładniczych. Tożsamo należy uznać, że skoro art. 57a p.p.s.a. konstruuje wymogi skargi na interpretację, to nie jest to regulacja wpływająca na przesłanki uchylenia interpretacji, bowiem ten zakres odrębnie regulowany jest treścią art. 145 § 1 pkt 1 w zw. z art. 146 § 1 p.p.s.a.

Na gruncie przedstawionego nurtu interpretacyjnego należy wskazać, że obowiązkiem skarżącego jest wykazanie wad interpretacji indywidualnej, a na sędzię spoczywa obowiązek następczej oceny wskazanych przez skarżącego zarzutów i podjęcia decyzji procesowej, czy wady te są wadami wskazanymi w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Powyższe nie wydaje się również niespójne z zasadą związania granicami skargi w sprawach interpretacyjnych. Sąd bowiem wprawdzie jest związany wskazanymi przez podatnika zarzutami, ale musi dokonać ich oceny i ewentualnie uznać ich kwalifikowaną postać, która umożliwi sądowi uchylenie wydanej interpretacji indywidualnej.

Powyżej zaprezentowaną interpretację o niezależności wykładniczej art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w sprawach skarg na interpretację należy uznać za dopuszczalną na gruncie „odpowiedniego stosowania” określonych przepisów w prawie podatkowym. Przepisy te mogą bowiem znaleźć swoje zastosowania „odpowiednio” wprost, zgodnie z przedstawioną w tekście tezą NSA.

Co istotne, literalne stosowanie ogólnych przesłanek uchylenia aktu jest widoczne w poglądach sądów administracyjnych. NSA podnosił, że „[...] odpowiednie stosowanie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. odnosi się do przesłanek uchylenia a nie do zakresu rozstrzygnięcia¹². Ponadto WSA w Opolu wskazał, że – „[...] sąd uchyła zaskarżoną interpretację w razie stwierdzenia, że narusza ona przepisy prawa materialnego lub procesowego w sposób – odpowiednio – mający lub mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy lub w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w sposób dający podstawę do wznowienia postępowania¹³. Tożsamo orzekł również WSA w Łodzi, który podnosił, że „Odesłanie

10 A. Podsiadły, J. Zawiejska-Rataj, *Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do kontroli celno-skarbowej prowadzonej w odniesieniu do rozliczeń dokonywanych dla celów podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 7, s. 29.

11 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2015, poz. 658.

12 Wyrok NSA z 22 stycznia 2020 r., I GSK 397/17, LEX 3026923.

13 Wyrok WSA w Opolu z 14 września 2022 r., I SA/Op 188/22, LEX 3411146.

dotyczy więc w istocie tylko przesądających o uchyleniu interpretacji rodzaju stwierdzonych naruszeń prawa (naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy – art. 145 § 1 pkt 1a i c p.p.s.a.)¹⁴. Poglądy orzecznictwa w zakresie uchylania interpretacji dopiero w razie zaistnienia możliwości lub wpływu naruszeń na wynik sprawy można dostrzec w orzecznictwie innych sądów administracyjnych¹⁵.

Przedstawiony pogląd o stosowaniu art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wprost w sprawach skarg na interpretację indywidualne należy jednak uzupełnić o prezentowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd konkurencyjny.

5. Stosowanie zmodyfikowanych przesłanek uchylenia aktu administracyjnego

Drugi z poglądów dotyczących stosowania ogólnych przesłanek uchylenia aktu w sprawach skarg na interpretację opiera się na przyjęciu zmodyfikowanej treści przesłanek. Modyfikacja treści przesłanek ma związek z istotą instytucji interpretacji indywidualnej, zasadą związania sądu z zarzutami skargi na interpretację oraz przede wszystkim treścią art. 57a p.p.s.a.

Jak już wspomiano, szczególny charakter postępowania w sprawie wydania interpretacji podatkowej polega na ocenie prawidłowości wykładni prawa zaproponowanej przez podatnika. Oznacza to, że postępowanie jest w zasadzie oparte na twierdzeniach strony postępowania, a organ administracji publicznej jedynie akceptuje lub odrzuca podjęte przez stronę stanowisko. Tak ukształtowane postępowanie jest szczególne i wymagało odstępowania od ogólnych norm dotyczących konstruowania skarg do sądu administracyjnego. Ustawodawca wprowadził w tym zakresie sprecyzowane podstawy zaskarżenia, tj. ukształtował kategorie naruszeń prawa mogących stanowić zarzuty na wydany akt oraz ograniczył swobodę orzecznictwa sądu do tak sformułowanych przez podatnika zarzutów.

Zestawiając szczególną istotę interpretacji indywidualnej z treścią art. 146 § 1 p.p.s.a., należy przyjąć, że posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem: „Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio” stanowi swoiste odwołanie się do treści art. 57a p.p.s.a. Przepis ten stanowi, jak już wskazywano, *lex specialis* dla ogólnych wymogów pisma inicjującego postępowanie sądowno-administracyjne. Skoro zatem zastrzeżono szczególny charakter skargi na interpretację i obwarowano go nadzwyczajną precyzją formułowanych zarzutów, przy zastrzeżonym związaniu sądu ich treścią, to nie sposób przyjąć, że przesłanki uchylenia interpretacji będą tożsame jak w przypadku innych aktów administracyjnych, którym ustawodawca nie przypisał szczególnej roli w systemie prawa.

Co istotne, w doktrynie wskazuje się, że art. 146 § 1 p.p.s.a. stanowi samodzielną podstawę wyroku uwzględniającego skargę na interpretację¹⁶, a więc nie sposób przyjąć, że ogólne przesłanki uchylenia aktu z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sądy mają stosować wprost. Słusznie w tym zakresie wskazuje T. Woś, twierdząc, że „[...] ustawodawca otworzył pole wątpliwości co do zakresu „odpowiedniego” stosowania art. 145 § 1 pkt 1 przy formułowaniu wyroku uwzględniającego skargę na indywidualną interpretację podatkową”¹⁷. Zastrzeżenie samodzielności normatywnej, w kontekście wydania wyroku na mocy art. 146 § 1 p.p.s.a., stanowi asumpt do przyznania słuszności tezie o obowiązku uznania zmodyfikowanej treści ogólnych przesłanek uchylenia aktu w sprawach skarg na interpretację indywidualną.

Samodzielność art. 146 § 1 p.p.s.a. jest prezentowana w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. W praktyce można odnaleźć liczne przykłady orzekania przez sądy administracyjne w sprawach skarg na interpretację podatkową na proceduralnej podstawie wynikającej z art. 146 § 1 p.p.s.a.¹⁸.

14 Wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2022 r., I SA/Łd 458/22, LEX 3403323.

15 M.in.: wyrok WSA we Wrocławiu z 27 września 2022 r., I SA/Wr 982/21, LEX 3420000; wyrok WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2022 r., I SA/Po 45/22, LEX 3397068; wyrok WSA w Krakowie z 29 lipca 2022 r., I SA/Kr 697/22, LEX 3406579.

16 T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 861–863.

17 Tamże, s. 520–522.

18 M.in.: Wyrok NSA z 29 marca 2022 r., III FSK 4004/21, LEX 3341685; wyrok WSA w Poznaniu z 15 września 2022 r., I SA/Po 164/22, LEX 3410770.

Na konieczność zmodyfikowania ogólnych podstaw uchylenia aktu w sprawach skarg na interpretacje podatkowe wskazywali ponadto R. Hauser i M. Wierzbowski, którzy podnosili, że „Odpowiednie stosowanie art. 145 § 1 pkt 1, w przypadku interpretacji indywidualnych, ma ogromne znaczenie ze względu na częste występowanie nieznaczających naruszeń przepisów prawa w toku postępowania oraz w samej interpretacji, które co do zasady nie wpływają na prawidłowość przedstawionego rozstrzygnięcia”¹⁹. Na poprawność zaprezentowanego w niniejszym podrozdziale poglądu wskazywał ponadto NSA, który w jednym ze swoich orzeczeń przyjął, że „Kluczowy dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy jest zarzut naruszenia art. 146 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 57a p.p.s.a. poprzez uchylenie zaskarżonej interpretacji z powodu naruszenia przez organ przepisów prawa materialnego [...]”²⁰. Skoro art. 146 § 1 p.p.s.a. występuje jako podstawa wydania wyroku w związku z treścią art. 57a p.p.s.a., to należy uznać, że przesłankami uchylenia aktu są kwalifikowane w tym przepisie wady decyzji stanowiące potencjalne kategorie zarzutów w skardze na interpretację. Powyższe stanowisko zauważalne jest ponadto w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych²¹.

Samodzielność normatywna art. 146 § 1 p.p.s.a., charakter skarg na interpretacje podatkowe oraz treść art. 57a p.p.s.a. pozwalają skonstatować, że odpowiednie stosowanie 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. polega na oparciu wykładni przesłanek uchylenia interpretacji o wyróżnione przez prawodawcę kategorie potencjalnych zarzutów w skardze na tego rodzaju akt administracyjny. W myśl tego podstawą dla uchylenia interpretacji indywidualnej może być naruszenie przepisów postępowania oraz dopuszczenie się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego bez względu, czy naruszenia te miały lub mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

6. Podsumowanie

Wskazane w tekście dwie koncepcje wykładni przesłanek uchylenia indywidualnej interpretacji prawa podatkowego skutkują istotną rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych. Uznanie stosowania zmodyfikowanej treści przesłanek z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. skutkuje bowiem zaktualizowaniem się obowiązku uchylenia interpretacji indywidualnej w sytuacji każdego naruszenia przez organ podatkowy prawa procesowego lub materialnego bez znaczenia potencjalnego lub bezpośredniego wpływu tego naruszenia na wynik sprawy. Sprawia to, że podczas rozpatrywania wniosków o wydanie interpretacji podatkowych organy powinny dochowywać szczególnej staranności w prowadzeniu tych postępowań. Istotnie staranność ta powinna być dochowywana w każdej ze spraw, co wynika z zasady legalizmu, to jednak na gruncie spraw interpretacyjnych przybiera ona postać szczególnie kontrolowanej przez sądy administracyjne.

Zagadnienie przedstawione w rozdziale ma niebagatelne znaczenie dla systemu prawa podatkowego w kontekście zapewnienia właściwej ochrony podatnika w sprawach skarg na indywidualne interpretacje prawa podatkowego. Prowadzi to do konstatacji o konieczności rozwiązania tego sporu. Co ważne, można uznać, że powstały spór stanowi ziszczenie się przesłanki powstania zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, co uprawnia NSA do przedstawienia wskazywanego w tekście zagadnienia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. Uchwała siedmiu sędziów, rozstrzygając wykazywane wątpliwości interpretacyjne art. 145 § 1 pkt 1 w zw. z art. 146 § 1 w zw. z art. 57a p.p.s.a., pozytywnie wpłynęłaby zarówno na pewność prawa podatkowego, jak i zwiększenie stabilności obrotu gospodarczego w kraju.

19 R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, Legalis – komentarz do art. 146 p.p.s.a.

20 Wyrok NSA z 13 stycznia 2022 r., I FSK 1095/18, LEX 3315519.

21 M.in.: wyrok WSA w Gliwicach z 22 sierpnia 2022 r., I SA/GI 760/22 LEX 3397492; wyrok WSA w Bydgoszczy z 26 lipca 2022 r., I SA/Bd 298/22, LEX 3395118.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651, ze zm.
 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 259, ze zm.
 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 10 lipca 2013 r., druk nr 1633, VII kadencji Sejmu.
 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2015, poz. 658.

Orzecznictwo:

- Wyrok NSA z 22 stycznia 2020 r., I GSK 397/17, LEX 3026923.
 Wyrok NSA z 13 grudnia 2021 r., II GSK 318/21, LEX 3273083.
 Wyrok NSA z 13 stycznia 2022 r., I FSK 1095/18, LEX 3315519.
 Wyrok NSA z 29 marca 2022 r., III FSK 4004/21, LEX 3341685.
 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 26 lipca 2022 r., I SA/Bd 298/22, LEX 3395118.
 Wyrok WSA w Krakowie z 29 lipca 2022 r., I SA/Kr 697/22, LEX 3406579.
 Wyrok WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2022 r., I SA/Po 45/22, LEX 3397068.
 Wyrok WSA w Gliwicach z 22 sierpnia 2022 r., I SA/Gl 760/22, LEX 3397492.
 Wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2022 r., I SA/Łd 458/22, LEX 3403323.
 Wyrok WSA w Opolu z 14 września 2022 r., I SA/Op 188/22, LEX 3411146.
 Wyrok WSA w Poznaniu z 15 września 2022 r., I SA/Po 164/22, LEX 3410770.
 Wyrok WSA we Wrocławiu z 27 września 2022 r., I SA/Wr 982/21, LEX 3420000.

Publikacje:

- Babiarz S., Aromiński K., *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
 Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, C.H.Beck, Warszawa 2021.
 Kanka K., *Funkcja ochronna interpretacji indywidualnej w kontekście zmiany przepisów prawa stanowiących jej przedmiot*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 9, s. 48–54.
 Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
 Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
 Podsiadły A., Zawiejska-Rataj J., *Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do kontroli celno-skarbowej prowadzonej w odniesieniu do rozliczeń dokonywanych dla celów podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 7, s. 28–33.
 Zalewski D., *Kary pieniężne nakładane przez KAS i ich zaskarżanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

NOWE TECHNOLOGIE CYFROWE A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA PRODUKT NIEBEZPIECZNY. ANALIZA OBOWIĄZUJĄCEJ DEFINICJI „PRODUKTU” I PROPOZYCJI JEJ ZMIANY W PRAWIE POLSKIM I EUROPEJSKIM*

New digital technologies and product liability: Analysis of the current definition
of a “product” and proposals for its change in Polish and European law

Agnieszka Śliwa

ORCID: 0009-0001-0269-1314

Abstrakt

Coraz powszechniejsze zastosowanie nowych technologii cyfrowych, w tym oprogramowania, jak choćby systemów sztucznej inteligencji, może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów, narażając ich na szkodę. Celem artykułu jest omówienie możliwości uznania ich za produkt jako koniecznego warunku stosowania zaostrzonej, niezależnej od winy odpowiedzialności za produkt niebezpieczny. Analizie podlegać będą zarówno aktualne regulacje prawa polskiego i europejskiego, jak i projektowane zmiany na szczeblu UE. Wskazane zostaną przesłanki przemawiające za tym, że obowiązująca definicja „produktu” nie zapewnia konsumentom wystarczającego poziomu ochrony na wypadek szkody spowodowanej wadliwością oprogramowania. Podjęta zostanie również próba oceny wnioskowanej modyfikacji terminu „produkt”, mającej w założeniu odpowiedzieć na zachodzące w epoce cyfrowej zmiany charakteru towarów dostępnych na rynku i związane z nimi zagrożenia.

Abstract

The increasing use of new digital technologies, including software, such as artificial intelligence systems, may pose threats to consumer safety, exposing them to harm. The aim of the article is to discuss the possibility of recognising them as a product and as a necessary condition for the application of strict liability, independent of fault, for a defective product. The current regulations of both Polish and European law, as well as proposed changes at the level of the European Union are analysed. There are indications that the current definition of a “product” does not sufficiently protect consumers in case of damage caused by software defects. Also an attempt is made to assess the proposed modification of the term “product”, intended to respond to the changes in the nature of goods available on the market in the digital era and the risks associated with them.

Słowa kluczowe: konsument, produkt niebezpieczny, oprogramowanie, sztuczna inteligencja, delikt, odpowiedzialność na zasadzie ryzyka

*Opracowanie prezentuje stan prawny na 23 maja 2023 r.

Keywords: consumer, defective product, software, artificial intelligence, tort, strict liability

1. Uwagi wprowadzające

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (tzw. odpowiedzialność za produkt) to odpowiedzialność cywilna za szkody spowodowane takimi wadami (właściwościami) produktu, które sprawiają, że jest on niebezpieczny dla otoczenia. Tradycyjnie odpowiedzialność ta zalicza się do środków ochrony konsumenta¹. Została wprowadzona do polskiego porządku prawnego 1 lipca 2000 r.² poprzez dodanie do kodeksu cywilnego w jego księdze trzeciej nowego tytułu VI¹ (art. 449¹-art. 449¹¹), jako wypełnienie wynikającego z art. 68 i 69 Układu Europejskiego³ obowiązku zharmonizowania polskiego prawa z prawem europejskim, w którym odpowiedzialność tę reguluje dyrektywa 85/374/EWG⁴. Jak wynika z akapitu 1 preambuły dyrektywy, harmonizacja jest niezbędna, ponieważ istniejące w tym zakresie między państwami członkowskimi rozbieżności mogą zakłócać konkurencję i wpływać na przepływ towarów wewnątrz wspólnego rynku oraz pociągać za sobą zróżnicowanie poziomu ochrony konsumenta przed szkodą na jego zdrowiu lub mieniu wyrządzoną przez produkt wadliwy.

Zgodnie z dominującym poglądem zarówno dyrektywa 85/374, jak i art. 449¹ i nast. k.c. regulują odpowiedzialność deliktową za produkt opartą na zasadzie ryzyka (*strict liability*)⁵. Art. 1 dyrektywy, jak i art. 449¹§1 k.c., stwierdzają, że producent ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt, nie wymagając, aby zachowanie podmiotu odpowiedzialnego było zawinione. Przy odpowiedzialności za produkt uwaga zostaje zwrócona nie na zachowanie podmiotu odpowiedzialnego, a na sam produkt⁶. W związku z tym dla stosowania tej zaostrzonej, niezależnej od winy odpowiedzialności wyjściowe znaczenie ma ustalenie, czy szkoda została wyrządzona przez produkt w rozumieniu analizowanych regulacji. Rozwój nowych technologii, jaki miał miejsce od czasu przyjęcia dyrektywy 85/374 i jej implementacji do polskiego prawa, rodzi zatem pytanie, czy pod pojęciem produktu mieści się oprogramowanie, takie jak np.: systemy operacyjne, programy komputerowe, aplikacje lub systemy sztucznej inteligencji (AI), stanowiące czy to składnik innych dóbr, czy to samodzielny przedmiot obrotu, których coraz szersze zastosowanie może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów, narażając ich na szkodę. Kwestia odpowiedzialności za szkody będące wynikiem ich wadliwości stanowi obecnie jedno z wiodących zagadnień prawa europejskiego, dostrzegane też na gruncie prawa polskiego⁷.

1 Zob. m.in. E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, C.H. Beck, Gdynia 2002, s. 92; V. Kendall, *EC Consumer Law*, Wiley Chancery, Londyn 1994, s. 81; S. Weatherill, *EC Consumer Law and Policy*, Addison Wesley Longman, Nowy Jork 1997, s. 92; Cz. Żuławska, *Tytuł VI¹. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga Trzecia. Zobowiązania*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 472.

2 Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. 2000 Nr 22, poz. 271.

3 Układ Europejski z 16 grudnia 1991 r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38.

4 Dyrektywa 85/374 z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkt wadliwy, Dz. Urz. WE L 210 z 7.08.1985 r., s. 29.

5 Zob. m.in. K. Bilewska, *Pojęcie niebezpieczeństwa produktu w prawie polskim i europejskim*, „Prawo Unii Europejskiej” 2002, nr 4, s. 23; B. Gnela, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 101, 277; Ch.J.S. Hodges, *Product Liability. European Laws and Practice*, Sweet & Maxwell, Londyn 1993, s. 6; M. Jagielska, *Odpowiedzialność za produkt*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 159; E. Łętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 122; Cz. Żuławska, *Tytuł VI¹. Odpowiedzialność ...*, s. 469; szerzej na temat typu odpowiedzialności zob. też A. Śliwa, *Reżim Odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, [w:] S. Paweła (red.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2005, 97–124.

6 Zob. Ch.J.S. Hodges, *Product Liability...*, s. 6; S. Weatherill, *EC Consumer Law...*, s. 96.

7 Zob. m.in. N. Baranowska, P. Machnikowski, *Odpowiedzialność za produkt wobec rozwoju nowych technologii*, „Studia Prawa Prywatnego” 2017, nr 2, s. 35–49; B.A. Koch, J.S. Borghetti, P. Machnikowski, P. Pichonnaz, T. Rodríguez de las Heras Ballell, C. Twigg-Flesner, C. Wendehorst, *Response of the European law institute to the public consultation on civil liability – Adapting liability rules to the digital age and artificial intelligence*, „Journal of European Tort Law” 2022, t. 13 nr 1,

Celem artykułu jest analiza możliwości uznania wadliwego oprogramowania za produkt niebezpieczny w aktualnych regulacjach prawa polskiego i europejskiego oraz związanych z tym problemów interpretacyjnych. Podjęta zostanie również próba oceny modyfikacji terminu „produkt” w projekcie nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe.

2. Obowiązująca definicja pojęcia produkt

Zgodnie z art. 2 dyrektywy 85/374 „produkt” oznacza każdą rzecz ruchomą, nawet będącą częścią składową innej rzeczy ruchomej lub nieruchomości. W rozumieniu dyrektywy produktem jest także elektryczność. Dyrektywa nie definiuje, czym są: rzecz ruchoma, część składowa, nieruchomość, a zatem o tym, czego się za nie uznaje, decyduje prawo krajowe.

Art. 449¹§2 k.c. stanowi z kolei, że przez produkt rozumie się rzecz ruchomą, choćby została ona połączona z inną rzeczą. Za produkt uważa się także zwierzęta i energię elektryczną. Z art. 45 k.c. wynika, że rzeczami są przedmioty materialne, spośród których kodeks cywilny w art. 46§1 definiuje wyłącznie pojęcie nieruchomości. Uznaje się zatem, że rzeczami ruchomymi są wszystkie te rzeczy, które nie są nieruchomościami.

Zarówno przepisy kodeksu cywilnego, jak i angielska czy francuska wersja językowa dyrektywy – w przeciwieństwie do polskiej wersji językowej – w definicji produktu nie posługują się pojęciem „części składowej”, a używają określenia „połączenia z inną rzeczą”, „włączenia do innej rzeczy” (*incorporated into/incorporé dans*), nie definiując przy tym tego wyrażenia. Pod tym pojęciem polska, ale i europejska doktryna, rozumie jednak część składową rzeczy⁸, którą zgodnie z art. 47§2 k.c. jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego.

3. Oprogramowanie, w tym AI jako produkt

Oprogramowanie, którym jest także sztuczna inteligencja⁹, jako że nie ma materialnego charakteru, nie może zostać uznane za produkt w rozumieniu art. 2 dyrektywy 85/374 i art. 449¹§1 k.c., a w konsekwencji w razie doznania szkody na skutek jego wadliwości, konsument nie będzie mógł dochodzić jej naprawienia przez jego producenta z wykorzystaniem zaostrzonej odpowiedzialności za produkt. Ochrony w polskim prawie może poszukiwać w przepisach ogólnych o czynach niedozwolonych, opierając roszczenie na art. 415 k.c. Będzie jednak wówczas spoczywał na nim obowiązek wykazania winy producenta, co nie ma miejsca w przypadku odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Nadto ochrona konsumentów w obrębie państw członkowskich będzie zróżnicowana, zależnie od obowiązujących w tej mierze rozwiązań krajowych.

Inaczej sytuacja przedstawia się, gdy oprogramowanie stanowi część rzeczy ruchomej i w wyniku jego wadliwości ta rzecz staje się niebezpieczna i jako taka wyrządza szkodę (np. wskutek błędów oprogramowania autonomiczny pojazd uderza w inny pojazd). W takiej sytuacji producent produktu finalnego, będącego przecież rzeczą ruchomą, może ponosić odpowiedzialność zaostrzoną na podstawie analizowanych przepisów. To jednak, czy konsument mógłby dochodzić swych roszczeń bezpośrednio

s. 25–63, <https://doi.org/10.1515/jetl-2022-0002>; P. Marciniak, *Problem odpowiedzialności za błędy w oprogramowaniu IoT*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 20, s. 37–46; C. Wendehorst, *Liability for artificial intelligence, the need to address both safety risks and fundamental rights risks*, [w:] S. Voeneke, P. Kellmeyer, O. Mueller, W. Burgard (red.), *The Cambridge Handbook of Responsible Artificial Intelligence: Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge Law Handbooks, Cambridge University Press, Cambridge 2022, s. 187–209, <https://doi.org/10.1017/9781009207898.016>.

8 Zob. m.in. Cz. Żuławska, *Tytuł VI. Odpowiedzialność ...*, s. 472; H. Billoft-Knudsen, M.Y. Knudsen., *Product liability*, [w:] R.H. Folsom, R.B. Lake, V.P. Nanda, *European Union Law after Maastricht. A Practical Guide for Lawyers outside the Common Market*, Kluwer Law International, Haga 1996, s. 138; G. Howells, *The Law of Product Liability*, Butterworths, Londyn 2000, s. 194.

9 Na temat definicji AI zob. m.in.: *Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2027*, <https://www.gov.pl/web/ai/polityka-dla-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-od-roku-2020> [dostęp: 20.04.2023]; *Artificial intelligence and civil liability legal affairs*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621926/IPOL_STU\(2020\)621926_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621926/IPOL_STU(2020)621926_EN.pdf) [dostęp: 20.04.2023].

od producenta oprogramowania, jest dyskusyjne. Możliwość taką zdają się stwarzać art. 3 dyrektywy i art. 44⁹ §1 k.c., które nakładają regulowaną nimi odpowiedzialność, obok producenta produktu finalnego, również na producenta (wytwórcę) m.in. części składowej produktu. Jak wyjaśniono wyżej, dyrektywa nie definiuje pojęcia części składowej, nie ogranicza go zatem do dóbr materialnych. Również art. 47§2 k.c. tego nie czyni, posługując się stwierdzeniem, że jest nią „wszystko, co...”, a nie „rzecz, która”. Przyjęcie takiej wykładni całkowicie abstrahowałoby jednak od generalnej zasady, że regulowana dyrektywą i przepisami ją implementującymi odpowiedzialność, jest odpowiedzialnością za produkty, którymi przecież – na co wskazano powyżej – są wyłącznie przedmioty materialne i to także wówczas, gdy są połączone z inną rzeczą. Nadto różnicowałoby sytuację konsumentów, którzy doznają szkody w wyniku wadliwości tego samego oprogramowania w zależności od tego, czy nie jest ono częścią innej rzeczy ruchomej (np. udostępnione zostało w tzw. chmurze jako aplikacja), czy też nią jest, a w tym ostatnim przypadku, czy skutek niego rzecz jako taka stała się niebezpieczna, czy też nie. Prowadziłaby też do odmiennych zasad odpowiedzialności wytwórcy oprogramowania, który ponosiłby zaostrożoną odpowiedzialność za produkt, gdy stawałoby się ono elementem rzeczy ruchomej, a nie ponosiłby jej, gdyby samodzielnie wprowadzał je do obrotu bez materialnego nośnika. Pozostawałoby to w sprzeczności z zaprezentowanymi na wstępie celami dyrektywy.

4. Proponowane rozwiązania

Czy zatem konieczna, a zarazem wystarczająca dla rozwiązania analizowanego zagadnienia, jest zmiana pojęcia „produkt” przy zachowaniu dotychczasowych przepisów o odpowiedzialności za produkt?

W doktrynie odnaleźć można głosy optujące za pozostawieniem dotychczasowej regulacji, w tym definicji produktu, z zastosowaniem jednak rozszerzającej i funkcjonalnej jej wykładni. Postęp technologiczny ciągle następuje, nowa regulacja dostosowująca pojęcie produktu tak, by objęło oprogramowanie, może się wkrótce zdezaktualizować. Skoro natomiast celem zaostrożonej odpowiedzialności za produkt jest zapewnienie konsumentom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i ochrony, w tym poprzez kompensację szkody, dotychczasowe pojęcie produktu, w zgodzie z tym celem należy tłumaczyć ekstensywnie¹⁰. Wydaje się jednak, że to zagadnienie wymagałoby zaangażowania TSUE (pytanie prejudycjalne z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Taka rozszerzająca wykładnia w świetle treści orzeczenia w sprawie C-65/20 *KRONE – Verlag*, choć nie dotyczy ono bezpośrednio treści cyfrowych, wydaje się jednak wątpliwa¹¹.

Ponadto skoro dyrektywa nie definiuje pojęcia rzeczy ruchomej, każde z państw członkowskich mogłoby dokonać stosownych zmian krajowych przepisów tak, aby objęło ono także dane cyfrowe, w tym oprogramowanie¹². Rozwiązanie to uzależnione byłoby jednak od decyzji organów ustawodawczych poszczególnych państw, a tym samym nie gwarantowałaby jednolitej ochrony konsumentów w ramach UE i sytuacji przedsiębiorców w ramach wspólnego rynku.

Innym, zdaje się, że oczywistym rozwiązaniem, jest dokonanie zmiany dyrektywy, a w konsekwencji przepisów ją implementujących, poprzez dodanie do definicji produktu oprogramowania. Technikę tę uznaje się jednak za niewystarczającą. Dyrektywa 85/374 nakłada na osobę poszkodowaną ciężar udowodnienia szkody, wady i związku przyczynowego między wadą a szkodą, nie przewidując w tym zakresie żadnych ułatwień dowodowych. Tymczasem w przypadku złożonego oprogramowania, skomplikowanych systemów AI, nawet wskazanie, a co dopiero wykazanie konkretnej wady, jak i związku przyczynowego między nią a szkodą, może okazać się znacznie utrudnione lub nawet niemożliwe.

10 Zob. m.in. M. Jagielska, *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 69–80; N. Baranowska, P. Machnikowski, *Odpowiedzialność ...*, s. 45.

11 Wyrok TSUE z 10 czerwca 2021 r., C-65/20, *VI/KRONE – Verlag Gesellschaft mbH & Co KG*, EU:C:2021:471; TSUE uznał, że „produktu wadliwego” nie stanowi wydrukowany egzemplarz gazety, na łamach której poruszono tematykę paramedyczną i udzielono nieprawidłowej porady zdrowotnej, zastosowanie się do której doprowadziło do powstania uszczerbku na zdrowiu czytelnika.

12 Zob. §1063 estońskiego prawa zobowiązań z 26 września 2001 r., <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013011/consolidate> [dostęp: 20.04.2023].

Modyfikacji wymagałby też zakres osób odpowiedzialnych, skoro w procesie tworzenia oprogramowania uczestniczy obok jego producentów wiele innych podmiotów (np. osoby wdrażające system, twórcy aktualizacji oprogramowania)¹³.

Niedoskonałości przedstawionych rozwiązań stanowią argument za wprowadzeniem na szczeblu unijnym nowej regulacji o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny.

5. Projekt nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe

W dniu 28 września 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt nowej dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe¹⁴. Proponowana definicja „produktu”, choć nadal co do zasady obejmuje rzeczy ruchome, to jednak uległa rozszerzeniu poprzez wyraźne wymienienie (obok energii elektrycznej) cyfrowych plików produkcyjnych (definiując je jako wersję cyfrową lub cyfrowy szablon rzeczy ruchomej) i oprogramowania. Jednocześnie, co jest nowością, wyjaśnia pojęcie „części składowej”, za którą uznaje nie tylko elementy materialne, lecz i niematerialne, a nawet powiązane usługi, zintegrowane z produktem lub wzajemnie z nim połączone przez producenta lub pozostające pod jego kontrolą. Przy czym „powiązana usługa” to usługa cyfrowa zintegrowana z produktem lub z nim połączona w taki sposób, że jej brak uniemożliwiłby realizację przez produkt jednej z jego funkcji.

Zaznaczyć trzeba, że w wyniku włączenia „oprogramowania” do definicji produktu, przepisy ww. dyrektywy miałyby zastosowanie również do systemów AI. W ramach kompleksowego pakietu środków służących rozwiązaniu problemów zaistniałych w związku z rozwojem i wykorzystywaniem AI, 21 kwietnia 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji)¹⁵, gdzie w art. 3 pkt 1 definiuje się „system sztucznej inteligencji” jako oprogramowanie [...], które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak: treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję.

Rozszerzona definicja „produktu” spowoduje, że jeżeli wadliwe oprogramowanie, w tym AI, spowoduje szkodę, poszkodowana osoba fizyczna nie będzie musiała udowodnić winy producenta. Objęta zostaje taką samą ochroną bez względu na to, czy produkt wadliwy jest produktem materialnym czy cyfrowym, samoistnym czy zintegrowanym z inną rzeczą, czy wada dotyczyła cyfrowych czy materialnych części składowych produktu, jak i niezależnie od sposobu dostarczenia lub użytkowania produktu (np. bez względu na to, czy oprogramowanie jest przechowywane na urządzeniu, czy np. dostępne za pośrednictwem technologii chmury obliczeniowej).

Projekt dyrektywy nie definiuje „oprogramowania”. W akapicie 12 preambuły wymieniono jedynie jego przykłady, wskazując na systemy operacyjne, oprogramowanie układowe, programy komputerowe, aplikacje lub systemy AI. Jasnej odpowiedzi nie dają w tym zakresie inne obowiązujące regulacje unijne.

13 Zagadnienia te wykraczają jednak poza problematykę opracowania, na ich temat zob. m.in. M. Jagielska, *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję...*, s. 7.

14 Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 września 2022 r. w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe, COM(2022)495 final-2022/0302(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A495%3AFIN> [dostęp: 15.05.2023]; tego samego dnia przedstawiono także projekt dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 września 2022 r. w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), COM(2022)496 final, 2022/0303(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0496> [dostęp: 15.05.2023], niemniej, jako że dotyczy on krajowych roszczeń z tytułu odpowiedzialności opartych na zasadzie winy dowolnej osoby i służy zapewnieniu odszkodowania niezależnie od rodzaju szkody i poszkodowanego, pozostaje poza zakresem opracowania.

15 Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2021 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii, COM(2021)206 final, 2021/0106(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206> [dostęp: 15.05.2023].

Wyjaśnienie pojęcia programu komputerowego zawiera co prawda dyrektywa 2009/24¹⁶, lecz definiuje go wyłącznie dla celów tejże dyrektywy, co wyklucza bezpośrednie stosowanie tej definicji na potrzeby dyrektywy o odpowiedzialności za produkty wadliwe. Z kolei dyrektywy 2019/770 i 2019/771 posługują się pojęciem „treści cyfrowych”, zaliczając do nich m.in.: programy komputerowe, aplikacje, pliki wideo i audio, systemy operacyjne, aplikacje i inne oprogramowanie¹⁷.

Brak jasności odnośnie znaczenia użytego w projekcie dyrektywy pojęcia oprogramowania może skutkować rozbieżnościami w procesie wykładni, różnym podejściem sądów krajowych do jego rozumienia, a w konsekwencji umniejszać rolę przyszłej regulacji w zakresie zapewnienia pewności prawa co do tego, jakie produkty i producenci są objęci odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka.

Zaznaczyć trzeba, że projekt dyrektywy w art. 3 przewiduje tzw. pełną harmonizację, co oznacza, że państwa członkowskie nie powinny w odniesieniu do kwestii objętych jej zakresem stosowania utrzymywać ani wprowadzać przepisów od niej odbiegających. Jednocześnie ma ona zastąpić dyrektywę 85/374. Transpozycja nowej dyrektywy do polskiego porządku prawnego wiązałyby się zatem z koniecznością zmiany art. 449¹ – art. 449¹¹ k.c., w tym zawartej w art. 449¹§2 k.c. definicji produktu tak, aby odpowiadała wymogom jej art. 4 ust. 1, a zatem, aby obejmowała również oprogramowanie. Kwestią otwartą pozostawałoby natomiast, czy polski ustawodawca zdecydowałby się na zdefiniowanie pojęcia oprogramowania, czy też jego doprecyzowanie następowaloby w procesie wykładni prawa.

6. Podsumowanie

Rozwój nowych technologii czyni koniecznym dokonanie zmian w przepisach regulujących opartą na zasadzie ryzyka odpowiedzialność za produkt niebezpieczny tak, aby odzwierciedlały charakter wykorzystujących je produktów i związane z nimi zagrożenia. Jest to niezbędne dla zapewnienia konsumentom należytego, ale i równego poziomu ochrony, a z drugiej strony umożliwienia przedsiębiorstwom oceny ryzyka dotyczącego ich odpowiedzialności w związku z wprowadzaniem do obrotu produktów, również cyfrowych. Proponowane przez Komisję Europejską rozwiązania legislacyjne, rozszerzając pojęcie produktu, ale też – co trzeba nadmienić¹⁸ – i zakres podmiotów odpowiedzialnych za szkodę spowodowaną ich wadliwością, jak i wprowadzając regulacje zmniejszające ciężar dowodu spoczywający na konsumentach, stanowią próbę odpowiedzi na te wyzwania. Należy wyrazić nadzieję, że trwający proces legislacyjny doprowadzi do przyjęcia przepisów, które dostosują zasady odpowiedzialności za produkt niebezpieczny do nowych technologii. Ich transpozycja do polskiego porządku prawnego pozwoli natomiast na objęcie oprogramowania (w tym systemów AI) zastrzoną, niezależną od winy odpowiedzialnością, zapewniając jednolitą ochronę konsumentów przed jego wadliwym działaniem niezależnie od tego, czy jest samodzielnym produktem, czy jego częścią składową.

Bibliografia

Akty prawne:

Dyrektywa 85/374 z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe, Dz. Urz. WE L 210 z 7.08.1985 r, s. 29.

Układ Europejski z 16 grudnia 1991 r., Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38.

Ustawa z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. 2000 Nr 22, poz. 271.

16 Zob. akapit 7 preambuły dyrektywy 2009/24 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych, Dz. Urz. UE L 111 z 5.05.2009 r, s. 16.

17 Zob. akapit 19 preambuły dyrektywy 2019/770 z 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych, Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019 r, s. 1 oraz akapit 14 dyrektywy 2019/771 z 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów (...), D.Urz. UE L 136 z 22.05.2019 r, s. 28.

18 Omówienie tego zagadnienia wykracza jednak poza zakres opracowania.

- Estońskie prawo zobowiązań z 26 września 2021 r., <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506112013011/consolide> [dostęp: 20.04.2023].
- Dyrektywa 2009/24 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych, Dz. Urz. UE L 111 z 5.05.2009 r, s. 16.
- Dyrektywa 2019/770 z 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych, Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019 r, s. 1.
- Dyrektywa 2019/771 z 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów zmieniająca rozporządzenie 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE, Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019 r, s. 28.

Akty urzędowe:

- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2021 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii, COM(2021)206 final, 2021/0106(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206> [dostęp: 15.05.2023].
- Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 września 2022 r. w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe, COM(2022)495 final, 2022/0302(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A495%3AFIN> [dostęp: 15.05.2023].
- Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 września 2022 r. w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), COM(2022)496 final, 2022/0303(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0496> [dostęp: 15.05.2023].

Orzecznictwo:

- Wyrok TSUE z 10 czerwca 2021 r., C-65/20, VI / KRONE – Verlag Gesellschaft mbH & Co KG, EU:C:2021:471.

Publikacje:

- Baranowska N., Machnikowski P., *Odpowiedzialność za produkt wobec rozwoju nowych technologii*, „Studia Prawa Prywatnego” 2017 nr 2, s. 35–49.
- Bilewska K., *Pojęcie niebezpieczeństwa produktu w prawie polskim i europejskim*, „Prawo Unii Europejskiej” 2002, nr 4, s. 22–27.
- Biltoft-Knudsen H., Knudsen M.Y., *Product Liability*, [w:] R.H. Folsom, R.B. Lake, V.P. Nanda (red.), *European Union Law after Maastricht. A Practical Guide for Lawyers outside the Common Market*, Kluwer Law International, Haga 1996, s. 133–156.
- Gnela B., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Hodges Ch.J.S., *Product Liability. European Laws and Practice*, Sweet & Maxwell, Londyn 1993.
- Howells G., *The Law of Product Liability*, Butterworths, Londyn 2000.
- Jagielska M., *Odpowiedzialność za produkt*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Jagielska M., *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, 69–80.
- Kendall V., *EC Consumer Law*, Wiley Chancery, Londyn 1994.
- Koch B.A., Borghetti J.S., Machnikowski P., Pichonnaz P., Rodríguez de las Heras Ballell T., Twigg-Flesner C., Wendehorst C., *Response of the European law institute to the public consultation on civil liability – Adapting liability rules to the digital age and artificial intelligence*, „Journal of European Tort Law” 2022, t. 13 nr 1, s. 25–63, <https://doi.org/10.1515/jetl-2022-0002>.
- Łętowska E., *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, C.H. Beck, Gdynia 2002.

- Marciniak P., *Problem odpowiedzialności za błędy w oprogramowaniu IoT*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 20, s. 37–46.
- Śliwa A., *Reżim Odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, [w:] S. Paweła (red.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2005, s. 37–46.
- Weatherill S., *EC Consumer Law and Policy*, Addison Wesley Longman, Nowy Jork 1997.
- Żuławska Cz., *Tytuł VI¹. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga Trzecia. Zobowiązania*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 468–492.
- Wendehorst C., *Liability for artificial intelligence, the need to address both safety risks and fundamental rights risks*, [w:] S. Voeneke, P. Kellmeyer, O. Mueller, W. Burgard (red.), *The Cambridge Handbook of Responsible Artificial Intelligence: Interdisciplinary Perspectives. Cambridge Law Handbooks*, Cambridge University Press, Cambridge 2022, s. 187–209, <https://doi.org/10.1017/9781009207898.016>.

Netografia:

- Artificial intelligence and civil liability legal affairs*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621926/IPOL_STU\(2020\)621926_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621926/IPOL_STU(2020)621926_EN.pdf) [dostęp: 20.04.2023].
- Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2027*, <https://www.gov.pl/web/ai/polityka-dla-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-od-roku-2020> [dostęp: 20.04.2023].

Część 2.
Prawo prywatne

PRAWO PRACOWNIKA DO ODŁĄCZENIA SIĘ NA PRZYKŁADZIE FRANCJI

Employee's right to disconnect: An example from France

Aneta Aplas-Żaboklicka

ORCID: 0009-0001-2014-3231

Abstrakt

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji prawa do odłączenia się na przykładzie Francji. Aktualnie prawo pracownika do odłączenia stało się przedmiotem ożywionej dyskusji w wielu krajach UE oraz w Parlamencie Europejskim. Jednym z głównych powodów takiego stanu jest rezolucja Parlamentu Europejskiego przyjęta 21 stycznia 2021 r., która wzywa Komisję Europejską do uregulowania prawa do odłączenia się pracowników w drodze dyrektywy. Francja jako pierwszy z krajów UE wprowadziła prawo do odłączenia się od pracy w Code du Travail. Regulacja odnosi się do prawa pracowników do nieodbierania telefonów i czytania e-maili związanych z pracą w czasie wolnym od pracy. Prawo to zostało utworzone w ramach szerszej ustawy o reformie rynku pracy przyjętej w sierpniu 2016 r. Przedstawiona w opracowaniu analiza rozwiązania zastosowanego w ustawodawstwie francuskim może stać się asumptem do podjęcia dyskusji o potrzebie uregulowania prawa do odłączenia na poziomie UE oraz w Polsce.

Abstract

The purpose of this article is to present the evolution of the right to disconnect using the example of France. Recently, the employee's right to disconnect has become the subject of intense debate in many EU countries and in the European Parliament. One of the main reasons for this is the European Parliament's resolution of 21 January 2021, which calls on the European Commission to regulate the right for workers to disconnect by means of a directive. France was the first EU country to introduce the right to disengage from work in the Code du Travail. The regulation refers to the right of employees to not answer work-related phone calls or read work-related emails during their free time. This right was created as part of a broader labour market reform law adopted in August 2016. The analysis of the French solution presented in the paper may become a stimulus for a discussion on the need to regulate the right to disconnect at the EU level and in Poland.

Słowa kluczowe: prawo do odłączenia się, right to disconnect, prawo do wypoczynku, technologie ICT, bezpieczeństwo i higiena pracy, negocjacje zbiorowe

Keywords: right to disconnect, right to rest, ICT, health and safety at work, collective bargaining

1. Szanse i zagrożenia związane z cyfryzacją miejsca pracy

Rewolucja cyfrowa spowodowała rozpowszechnienie użycia technologii komunikacyjno-informacyjnych (ICT)¹ na niespotykaną do tej pory skalę. Wdrożenie nowych technologii stało się priorytetem w organizacjach aspirujących do miana innowacyjnych i otwartych na nowe możliwości.

Dzięki zachodzącym zmianom praca oparta na wiedzy może być wykonywana z dowolnego miejsca i w dowolnym czasie. Technologia w środowisku pracy stworzyła nowe perspektywy, jak również nowe wyzwania². Znaczący i niespodziewany progres cyfryzacji w życiu zawodowym pracowników na całym świecie spowodowała pandemia COVID-19. W opublikowanym 9 września 2021 r. raporcie Eurofound zauważono, że wraz z pandemią „pojawiła się kultura ciągłego połączenia, a znaczny wzrost wykorzystania technologii może uzależniać”³. Podobne spostrzeżenia znalazły się w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie nowych ram strategicznych UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy po 2020 r. Podkreślono, że praca na odległość zwiększa elastyczność i stałą dostępność pracowników. Osoby pracujące regularnie z domu są dwukrotnie bardziej narażone na przekroczenie maksymalnego czasu pracy wynoszącego 48 godzin tygodniowo i rzadziej korzystają z wymaganych 11 godzin odpoczynku. Ponadto blisko 30% pracowników zdalnych deklaruje, że pracuje w wolnym czasie codziennie lub kilka razy w tygodniu, natomiast pracownicy pracujący stacjonarnie działają tak w mniej niż 5 %⁴.

Praca na odległość z użyciem narzędzi ICT w czasie pandemii zapewniła ciągłość działania przedsiębiorstwom, urzędom, placówkom edukacyjnym oraz innym organizacjom, które zmuszone były działać w nadzwyczajnych warunkach. Zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 stało się dla wszystkich priorytetem. Po wstępnym okresie dezorientacji i niepewności pracownicy dostrzegli w tym systemie organizacji pracy szansę na uzyskanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, zmniejszenie czasu i kosztów dojazdu do pracy. Pracodawcy zaś zanotowali oszczędności, jeżeli chodzi o koszt energii elektrycznej czy czynsz za powierzchnie biurowe. Praca zdalna oraz praca hybrydowa po okresie pandemii nadal są pożądaną przez pracowników i pracodawców formą organizacji pracy. Wobec powyższego dyskusja poruszająca kwestię szans, ale też zagrożeń związanych z pracą na odległość z użyciem narzędzi ICT stała się ze wszech miar aktualna i potrzebna.

2. Inicjatywa Parlamentu Europejskiego ustanowienia prawa pracowników do odłączenia się

Komisja Europejska podkreśliła, że cyfryzacja w środowisku pracy oraz praca zdalna wymagają szeroko zakrojonej debaty z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, a zwłaszcza partnerów społecznych. W czerwcu 2020 r. międzysektorowi partnerzy społeczni podpisali autonomiczne ramowe porozumienie w sprawie cyfryzacji zawierające sekcję dotyczącą opcji podłączania się i rozłączania. Komisja zachęciła partnerów społecznych do podjęcia kolejnych działań, zwłaszcza w odniesieniu do modelu podłączania się i rozłączania oraz do zbadania środków służących zapewnieniu sprawiedliwych warunków telepracy

1 „Technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) definiuje się jako zróżnicowany zestaw narzędzi oraz zasobów technologicznych wykorzystywanych do przesyłania, przechowywania, tworzenia, udostępniania lub wymiany informacji. Wymienione narzędzia i zasoby technologiczne obejmują komputery, internet (strony internetowe, blogi i e-maile), technologie transmisji na żywo (radio, telewizja i webcasting), technologie streamingu nagrań (podcasty, odtwarzacze audio-wideo, dyski komputerowe) oraz telefonię (stacjonarną lub komórkową, satelitarną, wideokonferencje itp.)” (tłumaczenie – A.A.-Ż.), *Guide to Measuring Information and Communication Technologies (ICT) in Education*, UNESCO Institute for Statistics, Canada 2009.

2 Eurofound and the International Labour Office, *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work*, Publications Office of the European Union, International Labour Office, Luxembourg, Geneva 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/working-anytime-anywhere-effects-world-work> [dostęp: 28.04.2024].

3 T. Weber, O. Vargas Llave, *Right to disconnect: Exploring company practices*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2021/right-disconnect-exploring-company-practices> [dostęp: 28.04.2024].

4 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2022 r. w sprawie nowych ram strategicznych UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy po 2020 r. (w tym lepsza ochrona pracowników przed narażeniem na szkodliwe substancje, stres w pracy i urazy spowodowane powtarzającymi się ruchami), 2021/2165(INI), Dz. Urz. UE C 347 z 9.09.2022 r.

oraz środków służących zagwarantowaniu, że wszyscy pracownicy będą mogli skutecznie korzystać z prawa do bycia offline. Komisja zobowiązała się zapewnić odpowiednie działania następcze w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego⁵. Rezolucja przyjęta 21 stycznia 2021 r. zawiera zalecenia dla Komisji Europejskiej w sprawie prawa do odłączenia. Zakres przedmiotowy rezolucji obejmuje projekt dyrektywy określający minimalne wymogi korzystania z narzędzi cyfrowych do celów zawodowych oraz definicję zakresu stosowania i ochrony prawa pracowników do odłączenia. Bycie odłączonym według dyrektywy oznacza nieangażowanie się poza czasem pracy w zadania związane z pracą i nieuczestniczenie w komunikacji za pomocą narzędzi cyfrowych bezpośrednio lub pośrednio. Nakłada na państwa członkowskie obowiązek informacyjny w odniesieniu do prawa pracowników do bycia odłączonym. Wskazuje, że zakres przedmiotowy informacji powinien obejmować: praktyczne ustalenia dotyczące wyłączania narzędzi cyfrowych wykorzystywanych w celach zawodowych, system pomiaru czasu pracy, oceny bhp, w tym zagrożeń psychospołecznych, kryteria stosowanych wyjątków oraz rekompensatę za wyłączenie prawa pracowników do odłączenia, szkolenia na temat nowego prawa, informacje dotyczące środków ochrony przed niekorzystnym traktowaniem oraz dochodzenia roszczeń w omawianym zakresie. Doniosłość i konstytutywne znaczenie prawa do odłączenia przejawiają się w uznaniu tegoż za prawo podstawowe UE⁶.

3. Ewolucja prawa do odłączenia się we Francji

We Francji transformacja cyfrowa w środowisku pracy oraz zagrożenia z nią związane stały się tematem badań i dyskusji na blisko dwie dekady przed opanowaniem naszego życia prywatnego i zawodowego przez wirusa SARS-CoV-2. Francja stała się prekursorem regulacji prawa do „odłączenia się od pracy”. Obowiązujące od 2017 r. przepisy odnoszące się do korzystania z urządzeń cyfrowych w miejscu pracy zapewniły pracownikom ochronę w przypadku odłączenia komputera lub telefonu komórkowego podczas okresu odpoczynku. Zagwarantowano w ten sposób prawo pracowników do odpoczynku w świetle obowiązującej od 2003 r. dyrektywy w sprawie czasu pracy⁷. J.E. Ray, profesor Szkoły Prawa Uniwersytetu Paris I – Sorbonne, wielki protagonista prawa do odłączenia podkreśla, że dyrektywa z 2003 r., określana we Francji jako „dyrektywa Gruyère’a” ze względu na liczne wyjątki, została przyjęta cztery lata przed wyprodukowaniem iPhone’a i pięć lat przed powstaniem sieci społecznościowych. Zachęca do wykorzystania intensywnej debaty toczącej się w Parlamencie w Strasburgu na temat prawa do rozłączenia się oraz upowszechnienia w krajach UE pracy zdalnej, aby umożliwić we Francji rozwój tej pracy jako dostosowanej do postępującej rewolucji cyfrowej⁸. Naturalnie z poszanowaniem prawa do prywatności, które w XXI w. J.E. Ray postrzega jako odłączenie się od ICT, które umożliwi nie tylko bycie połączonym, ale także bycie dostępnym w dowolnym miejscu⁹. Niewątpliwie masowe upowszechnienie wykorzystywania smartfonów i tabletek zaopatrzonych w profesjonalne aplikacje dla większości pracowników stało się ewidentną oznaką cyfrowej transformacji w świecie pracy. Narzędzia te mogą znacząco poprawić wydajność pracy, ale mogą prowadzić również do przeciążenia informacyjnego i komunikacyjnego, które może przynieść efekt przeciwny do zamierzonego¹⁰. We Francji liczba smartfonów wzrosła sześciokrotnie w latach 2008–2013¹¹. Badanie opublikowane w grudniu 2013 r. przez CREDOC

5 *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pl/index.html#A34> [dostęp: 28.04.2024].

6 Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline z 21 stycznia 2021 r., 2019/2181(INL), Dz. Urz. UE C 456 z 10.11.2021 r., s. 161.

7 Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz. Urz. WE L 299 z 18.11.2003 r.

8 J.E. Ray, *Contrôler la durée du travail... chez soi?*, „Droit Social” 2022, nr 1, s. 21.

9 J.E. Ray, *Naissance et avis de décès du droit à la déconnexion, le droit à la vie privée du XXI^e siècle*, „Droit Social” 2002, s. 939.

10 M.B. Mettling, *Transformation numérique et vie au travail*, Ministère du Travail, du Plein emploi et de l’Insertion, France, 2015, s. 7, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_mettling_-_transformation_numerique_vie_au_travail.pdf [dostęp: 28.04.2024].

11 McKinsey, *Accélérer la mutation numérique des entreprises*, McKinsey&Company, France, 2014, https://www.mckinsey.com/fr/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/France/Our%20Insights/Accelerer%20la%20mutation%20numerique%20des%20entreprises/Rapport_Accelerer_la_mutation_numerique_des_entreprises.ashx [dostęp: 28.04.2024].

wskazuje, że odsetek ten wzrasta do 90% w przypadku kadry kierowniczej. W tym samym badaniu ponad 40% osób pracujących deklaruje, że korzystanie z technologii ICT w celach zawodowych poza umownymi godzinami pracy umożliwiła osiągnięcie lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, natomiast blisko 40% uważa, że zbyt ingeruje to w ich życie prywatne. W celu oswojenia nowej sytuacji zaczęto wprowadzać karty internetowe dotyczące zasad korzystania z internetu, jednakże tylko 26% osób pracujących uważało za konieczne wprowadzenie karty ograniczającej korzystanie z technologii ICT poza uzgodnionymi godzinami pracy.¹² Kolejne francuskie badanie¹³ z 2015 r., pokazało, że 84% pracowników zdalnych deklaruje wzrost produktywności dzięki tej pracy, a 81% przyznało, że ich praca była wyższej jakości niż praca wykonywana stacjonarnie w biurze. Uzyskaną efektywność uzasadniano indywidualną organizacją pracy. Wskazywano na rzadsze przerywanie pracownikom zdalnym pracy przez współpracowników lub przełożonych oraz poświęcanie mniejszej ilości czasu na odbieranie telefonów i komunikowanie się za pośrednictwem poczty elektronicznej. Zaznaczono zwiększenie ilości czasu na pracę, co wynika z braku dojazdu do i z biura. W tym czasie Renault zawarł porozumienie w sprawie ograniczenia wysyłania wiadomości e-mail wieczorami i w weekend z wyjątkami sytuacji nadzwyczajnych. W przedstawiony sposób dążono do ograniczenia nieformalnej pracy z użyciem narzędzi ICT zwanej „dziką pracą mobilną”. Zapoczątkowano zawieranie porozumień sektorowych, które we Francji regulowały prawo do rozłączenia. Na przykład w układzie zbiorowym pracy we francuskim sektorze telekomunikacyjnym (Accord relatif au télétravail dans la branche des telecommunications) w umowie dotyczącej telepracy z 6 października 2006 r.¹⁴ określono, że umowa o pracę musi zawierać postanowienie regulujące okresy, w których można kontaktować się z pracownikiem zdalnym. Obecnie niniejsze postanowienia znalazły się w umowie z 21 października 2022 r.¹⁵ Prawo do odłączenia zostało również wprowadzone do porozumienia w sektorze naftowym, w którym chronione jest minimum 11 godzin dziennego odpoczynku między dniami roboczymi. Zawarto krajowe porozumienie międzybranżowe z 19 czerwca 2013 r. koncentrujące się na poprawie jakości życia zawodowego i równości zawodowej, zachęcające partnerów społecznych do przyjrzenia się sposobom, dzięki którym technologia pozwala na ingerencję pracy w życie prywatne pracowników za pośrednictwem laptopów i smartfonów. Osiągnięcie lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracowników było celem Thales Group, które 26 kwietnia 2013 r. zawarło grupowe porozumienie w sprawie pracy zdalnej na dwuletni okres próbny. Zostało to szczegółowo opisane w porozumieniu na poziomie przedsiębiorstwa 24 kwietnia 2015 r. Podobnie PSA Peugeot Citroën wprowadził pracę w domu w 2011 r. na okres próbny po konsultacjach z partnerami społecznymi jako „nową umowę społeczną”. Pracownicy i pracodawcy ocenili ją pozytywnie jako prowadzącą do: zmniejszenia stresu związanego z dojazdami do pracy oraz lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym¹⁶.

Bezpośredni asumpt do podjęcia działań legislacyjnych w zakresie prawa do odłączenia stanowił raport przedłożony minister M. El Khomri zatytułowany *Transformation numérique et vie au travail*¹⁷. Dokument ten został przygotowany przez grupę ekspertów pod przewodnictwem M. Bruno Mettlinga, kierownika HR grupy Orange, na prośbę poprzedniego ministra pracy, zatrudnienia, szkolenia zawodowego i dialogu społecznego F. Rebsamena (pismo z 25 marca 2015 r.). Eksperti skupili się na wpływie transformacji cyfrowej na warunki i organizację pracy oraz zarządzanie. W szczególności podkreślono, że obowiązkiem „pracodawcy jest zapewnienie poszanowania zdrowia i bezpieczeństwa pracowników

12 R. Bigot, P. Crouette, E. Daudey, *La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française*, CREDOC, Paris 2013, <https://www.credoc.fr/publications/la-diffusion-des-technologies-de-l-information-et-de-la-communication-dans-la-societe-francaise-2013> [dostęp: 28.04.2024].

13 J. Messenger, O. Vargas Llave, L. Gschwind, S. Boehmer, G. Vermeylen, M. Wilkens., *Working anytime...*, s. 23.

14 Convention collective nationale des télécommunications du 26 avril 2000 – Textes Attachés – Accord du 6 octobre 2006 relatif au télétravail [dostęp: 28.04.2024].

15 Convention collective nationale des télécommunications du 26 avril 2000 – Textes Attachés – Accord du 21 octobre 2022 relatif au télétravail Etendu par arrêté du 22 mars 2024 JORF 3 avril 2024, https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALITEXT000047011243/?idConteneur=KALICONT000005635557 [dostęp: 28.04.2024].

16 J. Messenger, O. Vargas Llave, L. Gschwind, S. Boehmer, G. Vermeylen, M. Wilkens., *Working anytime...*, s. 52.

17 M. Bruno Mettling, *Transformation numérique...*, dz. cyt.

zagwarantowanych przez przestrzeganie okresów odpoczynku. Wskazano, że odpowiednim narzędziem w tym zakresie może być prawo do odłączenia, wspierane na poziomie przedsiębiorstwa przez karty oraz akcje uświadamiające. Powołana misja wyraziła przekonanie o potrzebie ustanowienia wspólnie z organami reprezentacji pracowników prawa i obowiązku do odłączenia, za przestrzeganie którego odpowiedzialność podejmą: pracodawca, jak również pracownicy. Działania uświadamiające i edukacyjne w tym zakresie są równie pożądane w celu skutecznej prewencji nadużywania ICT w środowisku pracy. Francja w 2015 r. była już przygotowana na rozpoczęcie procesu legislacyjnego, który finalnie doprowadził do przyjęcia prawa do odłączenia (*le droit à la déconnexion*) w art. L.2242-8 kodeksu pracy, które weszło w życie 1 stycznia 2017 r. Ustanowiono je ustawą nr 2016-1088 z dnia 8 sierpnia 2016 r. dotyczącą pracy, modernizacji dialogu społecznego i zabezpieczenia karier zawodowych¹⁸. Została ona zmieniona zarządzeniem prezydenta Macrona nr 2017-1385 z 22 września w sprawie wzmocnienia roków zbiorowych obowiązującym od 24 września 2017 r.¹⁹ Po zmianie prawo do rozłączenia znalazło się w par. 7 art. L.2242-17 k.p. W ramach corocznych negocjacji w sprawie równości zawodowej kobiet i mężczyzn oraz jakości życia i warunków pracy znalazło się ustalenie procedury pełnego korzystania przez pracowników z prawa do odłączenia się oraz ustanowienie przez firmę mechanizmów regulujących korzystanie z narzędzi cyfrowych w celu zapewnienia przestrzegania okresów odpoczynku i urlopów oraz życia osobistego i rodzinnego. W przypadku braku porozumienia – pracodawca, po zasięgnięciu opinii komisji społeczno-ekonomicznej, sporządza kartę określającą procedury korzystania z prawa do odłączenia, a także przewiduje realizację dla pracowników oraz kadry zarządzającej i nadzorującej szkoleń i działań uświadamiających w zakresie rozsądnego korzystania z narzędzi cyfrowych²⁰. Najwięcej emocji wywołały debaty parlamentarne dotyczące progu zatrudnienia, od którego należy stosować prawo do odłączenia. Finalnie zrezygnowano z progu 50 pracowników, a prawo do odłączenia dotyczy wszystkich firm²¹. Według art. L.3121-65 w przypadku braku postanowień przewidzianych w układzie zbiorowym pracy, procedury korzystania przez pracownika z prawa do odłączenia są określane przez pracodawcę i przekazywane zainteresowanym pracownikom w jakikolwiek sposób. W firmach zatrudniających co najmniej pięćdziesięciu pracowników procedury te są zgodne z kartą, o której mowa w par. 7 art. L.2242-17.

4. Podsumowanie

Francja jako prekursor od 1 stycznia 2017 r. rozpoczęła stosowanie prawa do odłączenia. Rok później Hiszpania, przy okazji transpozycji przepisów RODO, Ustawą Organiczną 3/2018 z dnia 5 grudnia w sprawie Ochrony Danych Osobowych i gwarancji praw cyfrowych²², włączyła wśród innych środków wzmocnienie prywatności pracowników podczas korzystania z systemów audiowizualnych lub geolokalizacyjnych w pracy oraz gwarancję prawa do cyfrowego odłączenia się poza godzinami pracy. W dniu 6 grudnia 2021 r. portugalski parlament przyjął nowe przepisy dotyczące pracy zdalnej. Ustawa nr 83/2021²³, która modyfikuje portugalski kodeks pracy, nie wspomina o prawie do odłączenia się, ale odnosi się do obowiązku pracodawcy dotyczący powstrzymania się od kontaktowania się z pracownikiem w okresie odpoczynku, z wyjątkiem sytuacji przymusowych²⁴.

18 Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCFA000032983228> [dostęp: 28.04.2024].

19 Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000035608867/2017-09-24/> [dostęp: 28.04.2024].

20 Code du travail le 31 mars 2022, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043893940 [dostęp: 28.04.2024].

21 L. Lerouge, F. Trujillo Pons, *Contribution to the study on the 'right to disconnect' from work. Are France and Spain examples for other countries and EU law?*, „European Labour Law Journal” 2022, 13(3), s. 459.

22 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, BOE-A-2018-16673, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673> [dostęp: 28.04.2024].

23 Diário da República, Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, Artigo 199.º-A, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2021-175397114> [dostęp: 28.04.2024].

24 L. Lerouge, F. Trujillo Pons, *Contribution to the study...*, s. 461.

Polska nie doczekała się jeszcze debaty z udziałem przedstawicieli władz czy partnerów społecznych w przedmiocie prawa do odłączenia. Niemniej jednak środowisko naukowe zauważyło potrzebę podjęcia dyskusji w tym temacie²⁵. Warto podjąć wyzwanie i przeanalizować, który sposób jest najbardziej odpowiedni do przyjęcia prawa do odłączenia w rodzimym środowisku pracy. Według mojej oceny rozważenie wdrożenia przepisów odnoszących się do prawa pracownika do odłączenia się poprzez ustawę jest jak najbardziej trafne. Wydaje się, że pozostawienie tej kwestii partnerom społecznym w ramach procedury negocjacji zbiorowych może być niewystarczające. Należy podkreślić, że w braku regulacji ustawowej, prawo do odłączenia możemy realizować w kodeksach dobrych praktyk, jak również wspierając i rozwijając kulturę organizacyjną firm. Edukacja, kampanie informacyjne zwiększające świadomość pracowników i pracodawców mogą przyczynić się do większego zainteresowania prawem do odłączenia w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne:

- Convention collective nationale des télécommunications du 26 avril 2000 – Textes Attachés – Accord du 6 octobre 2006 relatif au télétravail, https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALITEXT000005678363/?idConteneur=KALICONT000005635557 [dostęp: 28.04.2024].
- Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz. Urz. WE L 299 z 18.11.2003 r.
- Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, [dostęp: 28.04.2024].
- Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000035608867/2017-09-24/> [dostęp: 28.04.2024].
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, BOE-A-2018-16673, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673> [dostęp: 28.04.2024].
- Diário da República, Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, Artigo 199.º-A, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2021-175397114> [dostęp: 28.04.2024].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline z 21 stycznia 2021 r., 2019/2181(INL), Dz. Urz. UE C 456 z 10.11.2021 r., s. 161.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2022 r., w sprawie nowych ram strategicznych UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy po 2020 r. (w tym lepsza ochrona pracowników przed narażeniem na szkodliwe substancje, stres w pracy i urazy spowodowane powtarzającymi się ruchami), 2021/2165(INI), Dz. Urz. UE C 347 z 9.09.2022 r., s.122.
- Code du travail le 31 mars 2022, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043893940 [dostęp: 28.04.2024].

Publikacje:

- Bigot R., Croutte P., Daudey E., *La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française*, CREDOC, Paris 2013, <https://www.credoc.fr/publications/la-diffusion-des-technologies-de-l-information-et-de-la-communication-dans-la-societe-francaise-2013> [dostęp: 28.04.2024].

25 Zob. m.in.: M. Kurzynoga, *Prawo „do odłączenia” jako nowa instytucja realizująca prawo do odpoczynku*. [w:] K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, *Między ideaowością a pragmatyzmem – tworzenie wykładni i stosowania prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 372–392; K. Naumowicz, *Prawo do bycia offline a praca zdalna*, [w:] M. Mędrala (red.), *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 80–94; K. Moras-Olaś, *Prawo do bycia offline jako podstawowe prawo pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2021, nr 4, s. 305–323; I. Miernicka, *Prawo do odłączenia się w świetle Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 roku zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie do bycia offline*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, nr 4130, s. 123–140.

- Guide to measuring information and communication technologies (ICT) in education*, UNESCO Institute for Statistics, Canada 2009.
- Kurzynoga M., *Prawo „do odłączenia” jako nowa instytucja realizująca prawo do odpoczynku*, [w:] K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie wykładni i stosowania prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 372–392.
- Lerouge L., Trujillo Pons F., *Contribution to the study on the ‘right to disconnect’ from work. are France and Spain examples for other countries and EU law?*, „European Labour Law Journal” 2022, t. 13, nr 3, s. 450–465.
- McKinsey, *Accélérer la mutation numérique des entreprises*, McKinsey&Company, France 2014, https://www.mckinsey.com/fr/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/France/Our%20Insights/Accelerer%20la%20mutation%20numerique%20des%20entreprises/Rapport_Accelerer_la_mutation_numerique_des_entreprises.ashx [dostęp: 28.04.2024].
- Mettling M.B., *Transformation numérique et vie au travail*, Ministère du Travail, du Plein emploi et de l’Insertion, France 2015, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_mettling_transformation_numerique_vie_au_travail.pdf [dostęp: 28.04.2024]
- Messenger J., Vargas Llave O., Gschwind L., Boehmer S., Vermeylen G., Wilkens M., *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work*, Publications Office of the European Union, International Labour Office, Luxembourg, Geneva 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/working-anytime-anywhere-effects-world-work> [dostęp: 28.04.2024].
- Miernicka I., *Prawo do odłączenia się w świetle Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 roku zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie do bycia offline*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, nr 4130, s. 123–140.
- Moras-Olaś K., *Prawo do bycia offline jako podstawowe prawo pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2021, nr 4, s. 305–323.
- Naumowicz K., *Prawo do bycia offline a praca zdalna*, [w:] M. Mędral (red.), *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 80–94.
- Ray J.E., *Contrôler la durée du travail... chez soi?*, „Droit social” 2022, nr 1, s. 450–465.
- Ray J.E., *Naissance et avis de décès du droit à la déconnexion, le droit à la vie privée du XXI e siècle*, „Droit Social” 2002, s. 939–950.
- Weber T., Vargas Llave O., *Right to Disconnect: Exploring Company Practices*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2021/right-disconnect-exploring-company-practices> [dostęp:28.04.2024].

Netografia:

- Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pl/index.html#A34> [dostęp: 28.04.2024].

ROZLICZENIE NIEWAŻNEJ UMOWY KREDYTU WALUTOWEGO NA PRZYKŁADZIE KREDYTÓW FRANKOWYCH

Settlement of an invalid foreign exchange loan agreement, on the example of
mortgages in francs

Marta Kościecha-Karkowska

ORCID: 0009-0007-1475-7716

Abstrakt

Tematem artykułu są zasady obowiązujące podczas dokonywania rozliczeń pomiędzy stronami umowy kredytu walutowego w przypadku ustalenia jej nieważności. W artykule uwzględnione zostało najnowsze orzecznictwo SN i TSUE dotyczące kredytów frankowych. Celem opracowania jest analiza praw przysługujących stronom umowy w sytuacji, gdy zachodzi obowiązek zwrotu wzajemnych świadczeń. Publikacja stanowi odpowiedź na aktualne wątpliwości banków i kredytobiorców co do możliwości dochodzenia dodatkowych środków ponad te, które zostały wypłacone w związku z wykonaniem umowy.

Abstract

The article discusses the rules governing settlements between the parties to a foreign exchange loan agreement in the event of its nullification. It considers the latest rulings of the Supreme Court and the Court of Justice of the European Union on loans in francs. The aim of the study is to analyse the rights of the parties to the contract when there is an obligation to return reciprocal benefits. The publication is a response to the current doubts among banks and borrowers about the possibility of claiming additional funds over and above those paid out in connection with the performance of the agreement.

Słowa kluczowe: kredyt we frankach szwajcarskich, ochrona konsumenta, ustalenie nieważności umowy, rozliczenia stron z tytułu nieważności umowy, wynagrodzenie za korzystanie z kapitału

Keywords: Swiss-franc mortgage, consumer protection, nullification of a contract, settlement of parties for invalidity of contract, remuneration for the use of capital

1. Problem kredytów frankowych z punktu widzenia konsumentów

Początków kredytów frankowych w Polsce należy szukać jeszcze w XX w., gdy w 1996 r. banki wywodzące się z Austrii wprowadziły taki produkt dla klientów zainteresowanych finansowaniem zakupu pojazdów¹. Duża popularność oferty sprawiła, że z czasem instytucje zdecydowały się zaferować konsumentom dodatkowo kredyty hipoteczne waloryzowane kursem franka szwajcarskiego.

Takie produkty znacznie różniły się w swojej konstrukcji od kredytu w złotówkach, w przypadku którego zarówno wypłata kredytu, jak i jego spłata – w tym ustalenie harmonogramu spłat – następuje w złotówkach. W przypadku kredytów walutowych zmianie ulega środek płatniczy. W zakresie kredytu frankowego denominowanego waluta kredytu jest określana we franku szwajcarskim i z góry znana w momencie zawierania umowy. Niewiadomą pozostaje natomiast kwota kredytu w złotówkach, ponieważ jej wysokość jest uzależniona od kursu obowiązującego w dniu wypłaty. Bank oferujący kredyt indeksowany kursem CHF walutę kredytu wyraża w PLN i podaje od razu do wiadomości kredytobiorcy. Dopiero w dniu wypłaty kredytu indeksuje się ją kursem CHF. W ten sposób w chwili wypłaty ostatniej transzy kredytu kredytobiorca zyskuje wiedzę, ile zagranicznej waluty pożyczyl².

Prawdziwe ożywienie na rynku kredytów frankowych nastąpiło w latach 2005–2008. Popularność takich produktów wynikała z korzystnego oprocentowania, które było znacznie niższe niż w przypadku finansowania w złotówkach. W tym okresie stopy procentowe ustalone przez Narodowy Bank Polski oscylowały w granicach 4–6%. Z tego powodu kredyty złotówkowe były uznawane za mało atrakcyjne i wymagały posiadania wyższej zdolności kredytowej. Kredyty waloryzowane kursem franka szwajcarskiego powiązано natomiast ze stopą referencyjną obowiązującą na rynku międzybankowym w Londynie, czyli ze wskaźnikiem LIBOR (London Inter Bank Offered Rate)³. Frank szwajcarski był dodatkowo uznawany za walutę stabilną dzięki temu, że jego kurs był sztywny i utrzymywany przez Szwajcarski Bank Centralny na stałym poziomie.

Z czasem sytuacja na rynku kredytów frankowych uległa pogorszeniu. Gdy w drugiej połowie 2008 r. kurs CHF/PLN zaczął systematycznie wzrastać, dostrzeżono problem w zakresie konstrukcji umów kredytowych. Wadliwy mechanizm indeksacji sprawił, że banki otrzymały prawo do jednostronnego obliczania wysokości zadłużenia kredytobiorcy na podstawie kursu kupna/sprzedaży CHF z wewnętrznej tabeli kursowej. W umowach nie sprecyzowano, w jaki sposób kursy wymiany będą określone, więc kredytobiorca nie mógł weryfikować sposobu i zasadności zmiany kursu. Gwałtownie podniosła się wysokość comiesięcznych rat kapitałowo-odsetkowych. Dodatkowo wzrosło saldo zadłużenia kredytobiorców w złotówkach. W opinii publicznej coraz częściej pojawiały się głosy, że potrzebna jest pomoc instytucjonalna w tej kwestii. Prawdziwy przełom nastąpił, gdy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zbadał część postanowień obecnych w umowach kredytu frankowego i orzekł, że stanowią one klauzule abuzywne⁴. Postanowienia zostały zebrane w Rejestrze klauzul niedozwolonych⁵.

Biorąc pod uwagę, jak wielu Polaków zaciągnęło do tamtego czasu kredyt hipoteczny denominowany albo indeksowany⁶ kursem franka szwajcarskiego, problem okazał się jednym z najpoważniejszych

1 *Frankowy kredyt – toksyczny, ale pożądanym*, <https://pap-mediaroom.pl/biznes-i-finance/frankowy-kredyt-toksyczny-ale-pozadany> [dostęp: 8.11.2023].

2 A. Barembruch, *Kredyt frankowy a kredyt złotowy – perspektywa zmian cash-flow*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 4, cz. 2, s. 805–820.

3 K. Latek, *Uwarunkowania Prawne Kredytów Hipotecznych*, „Współczesna Gospodarka” 2022, t. 13 nr 1, s. 27–38.

4 Tamże; A. Barembruch, *Kredyt frankowy...*, dz. cyt.

5 *Rejestr Klauzul Niedozwolonych*, <https://www.rejestr.uokik.gov.pl/index.php?view=#advancedResults> [dostęp: 8.11.2023].

6 Kredyt denominowany w walucie obcej to zobowiązanie, którego wartość w umowie jest określona w walucie obcej, ale kredyt uruchamia się już w walucie polskiej. Kredyt indeksowany kursem obcej waluty jest z kolei udzielany w złotówkach, jednak w dniu jego uruchomienia kwota kredytu ulega przeliczeniu na wybraną walutę zgodnie z obowiązującym kursem. Por. M. Paleczna, *Uprawnienia kredytobiorcy zaciągającego kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż polska w świetle ustawy antyspreadowej*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2018, t. 24 nr 1, s. 42.

dla rynku finansowego od czasów transformacji ustrojowej. Statystyki potwierdzają, że skala zainteresowania kredytami w CHF była ogromna. Tylko w 2008 r. udzielono ponad 165 tysięcy kredytów frankowych. W latach 2005–2007 liczba takich umów przekroczyła 300 tysięcy⁷. Według Komisji Nadzoru Finansowego na koniec 2012 r. wartość bilansowa brutto portfela kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych wyniosła ponad 330 mld złotych, z czego aż 54% stanowiły kredyty walutowe. W ich zakresie aż 144,8 mld zł to kredyty w CHF⁸.

Pierwsze sukcesy kredytobiorców, którzy pozwali bank, żądając ustalenia nieważności kredytu w postępowaniach sądowych⁹, sprawiły, że zainteresowanie takimi sprawami wzrosło. Obecnie polskie sądy rozpatrują dziesiątki tysięcy pozwów frankowych. Według szacunków wygrane przez konsumentów sprawy frankowe wyniosły nawet 96% w 2021 r. i ponad 97% w 2022 r.¹⁰ Z tych względów kwestia roszczeń stron z tytułu ustalenia nieważności umowy kredytu jest bardzo ważna dla praktyki stosowania prawa i sytuacji polskich banków.

2. Stosowanie klauzul niedozwolonych w umowach kredytu frankowego

Kodeks cywilny rozstrzyga, że postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Niezgodnione indywidualnie są te postanowienia umowy, na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu. W szczególności odnosi się to do postanowień umowy przejętych z wzorca umowy zaproponowanego konsumentowi przez kontrahenta¹¹.

W przypadku kredytów frankowych podstawą kwestionowania zgodności z prawem umów są przede wszystkim klauzule umowne przewidujące indeksowanie albo denominowanie kwoty kredytu na walutę obcą oraz zasady wyznaczania kursu wymiany waluty obcej na złotówkę. Wskazane kwestie były kluczowe dla wykonywania umowy kredytu frankowego, ponieważ to na tej podstawie wyliczono m.in.: kwotę wypłacanego kredytu, wysokość jego transz oraz comiesięcznych rat kapitałowo-odsetkowych. Banki zdecydowały się ustalić wiążący kurs wymiany poprzez odniesienie do wewnętrznych tabel opracowywanych na bieżąco według wewnętrznych zasad¹². W umowach kredytu frankowego nie ograniczono swobody kredytodawców w tym zakresie. Dzięki temu banki mogły ustalać wysokość zobowiązania kredytobiorców według swojego uznania¹³. Na treść takich postanowień konsument – jako słabsza strona stosunku prawnego – nie miał rzeczywistego wpływu. Umowy przedstawiane kredytobiorcom były sporządzone na z góry ustalonym wzorze. W praktyce konsument nie miał prawa jego modyfikacji – mógł podpisać dokument albo zrezygnować z zawarcia umowy.

Analizą klauzul niedozwolonych w umowach frankowych od wielu lat zajmuje się prezes UOKiK, który w drodze decyzji może uznać określoną klauzulę za abuzywną i zakazać jej stosowania w umowach z konsumentami¹⁴ oraz Rzecznik Finansowy. Efektem prac są bazy, takie jak np. mapa klauzul niedozwolonych w umowach kredytów walutowych. Zbiór powstał na skutek przeanalizowania przez Rzecznika Finansowego licznych umów i regulaminów kredytów hipotecznych zawieranych przez

7 M. Paleczna, *Uprawnienia kredytobiorcy...*, s. 7.

8 A. Kotowicz, *Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 6.

9 Por. m.in. wyrok SN z 11 grudnia 2019 r., V CSK 382/18, OSNC 2021, nr 2, poz. 20.

10 *Tysiące przegranych spraw frankowych. Lawina się rozpędza*, <https://www.money.pl/banki/tysiacze-przegranych-spraw-frankowych-lawina-sie-rozpedza-6797142934809568a.html> [dostęp: 8.11.2023].

11 Art. 385¹ § 1 zd. 1 oraz § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.

12 G. Sikorski, *Nieważność umowy kredytu indeksowanego i denominowanego na skutek zastosowania w niej niuczciwych postanowień*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 4, s.162.

13 M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Bankowe kredyty waloryzowane do kursu walut obcych w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 63.

14 *Ważny wyrok TSUE w sprawie rejestru klauzul niedozwolonych*, <https://finanse.uokik.gov.pl/tag/klauzule-niedozwolone/> [dostęp: 8.11.2023].

banki z klientami w latach 2002–2009. Katalog nie jest zamknięty – pochodzi przede wszystkim z postępowań interwencyjnych, w których Rzecznik Finansowy wydał istotny pogląd¹⁵. Z analizy mapy klauzul wynika, że postanowienia niedozwolone znalazły się w umowach kredytu frankowego niemal wszystkich największych polskich banków – w tym instytucji, takich jak: BPH S.A., BNP Paribas S.A., Raiffeisen Bank International AG Oddział w Polsce, Bank Ochrony Środowiska S.A., Getin Noble Bank S.A., ING Bank Śląski S.A., mBank S.A., Bank Millenium S.A., Pekao Bank Hipoteczny S.A., Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A., Santander Bank Polska S.A. czy Credit Agricole Bank Polska S.A. – co dodatkowo zwiększa wagę problemu kredytów frankowych w Polsce.

3. Ustalenie nieważności umowy kredytu i jego skutki

Stwierdzenie abuzywności klauzul umowy kredytu w CHF prowadzi do sytuacji, w której strony nie są związane ich treścią (por. art. 385 § 1 k.c.¹⁶ oraz art. 3 i 4 dyrektywy 93/13¹⁷). Dzieje się tak niezależnie od tego, czy dane postanowienia dotyczą, czy nie dotyczą głównych świadczeń stron¹⁸. W praktyce jednak ta okoliczność ma kluczowe znaczenie dla dalszego obowiązywania umowy. Pogląd, zgodnie z którym stwierdzenie abuzywności części klauzul umowy kredytu frankowego może prowadzić do ustalenia nieważności całej umowy, jest obecnie akceptowany zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie polskich sądów oraz TSUE¹⁹.

Stwierdzenie nieważności umowy kredytu sprawia, że świadczenie spełnione w jej wykonaniu staje się nienależne i podlega zwrotowi jako bezpodstawnie uzyskana korzyść majątkowa. SN wielokrotnie podkreślał już, że stronie, która w wykonaniu umowy kredytu dotkniętej nieważnością spłacała kredyt, przysługuje roszczenie o zwrot spłaconych środków pieniężnych. W razie ustalenia nieważności umowy kredytu dokonywane przez niedosłego kredytobiorcę płatności mające stanowić spłatę wykorzystanego kredytu są świadczeniami nienależnymi, podobnie jak świadczeniem nienależnym jest w takiej sytuacji wypłata środków pieniężnych przez bank. Zgodnie zaś z art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c. świadczenia nienależne podlegają zwrotowi²⁰.

Poważne wątpliwości w praktyce stosowania prawa budzi jednak zagadnienie, czy kredytobiorca może żądać zwrotu zapłaconych rat kredytu, jeśli nie oddał bankowi udostępnionego kapitału. Analiza orzecznictwa wskazuje na istnienie czterech kierunków poglądów na rozwiązanie tej kwestii²¹.

Zgodnie z teorią dwóch kondykcji przyjmuje się, że każde roszczenie dotyczące zwrotu świadczenia, które zostało spełnione w wykonaniu nieważnej umowy, trzeba traktować niezależnie. Ewentualna kompensacja mogłaby odbyć się jedynie na skutek złożenia oświadczenia o potrąceniu²².

Teoria salda zakłada, że nienależne świadczenie, którego wartość jest niższa, powinno zostać odjęte od świadczenia nienależnego przedstawiającego wyższą wartość. W tym ujęciu obowiązek zwrotu obciążałby jedynie stronę uzyskującą wyższą korzyść. Tylko ona pozostawałaby wzbogacona względem strony przeciwnej²³.

Trzeci pogląd na analizowaną kwestię stawia tezę, że świadczenie, które zostało spełnione w wykonaniu obowiązku zwrotu świadczenia spełnionego już przez drugą stronę, nie może być przedmiotem odrębnego roszczenia kondykcyjnego. Na tej podstawie można stwierdzić, że suma rat kapitałowo-odsetkowych,

15 Mapa klauzul niedozwolonych w umowach kredytów „walutowych”, <https://tf.gov.pl/mapa-klauzul/> [dostęp: 6.04.2023].

16 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.

17 Dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. WE L 95 z 5.04.1993 r., s. 29.

18 K. Jurzak, A. Malina, D. Piotrowski, T. Janas, J. Augustyn, *Abuzywność klauzul umownych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-260/18*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 2, s. 8–10.

19 M. Bednarek, *Skutki prawne wadliwego sformułowania klauzuli zmiennego oprocentowania w umowie kredytowej (przyczynę do dyskusji)*, „Studia Prawa Prywatnego” 2017, nr 2, s. 11–14.

20 Uchwała SN z 16 lutego 2021 r., III CZP 11/20, OSNC 2021, nr 6, poz. 40.

21 Związek Banków Polskich, *Węzłowe zagadnienia dotyczące skutków prawnych unieważnienia umowy kredytu walutowego*, ZBP, Warszawa 2020 r., s. 26.

22 Wyrok SA w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., I ACa 67/19, LEX 2817620.

23 Wyrok SA w Warszawie z 30 grudnia 2019 r., I ACa 697/18, LEX 2772916.

jaka została już zwrócona w toku wykonywania umowy, zanim ustalono jej nieważność, nie może być przedmiotem roszczenia kredytobiorcy o zwrot nienależnego świadczenia. Spłatę rat kwalifikuje się w tym poglądzie jako świadczenia, które zmniejszają zubożenie banku i zmniejszają stan bezpodstawnego wzbogacenia kredytobiorcy²⁴.

Ostatni z poglądów opiera się o art. 411 k.c., zgodnie z którym nie ma możliwości żądania zwrotu świadczenia, jeżeli jego spełnienie czyni zadość zasadom współzycia społecznego albo świadczenie zostało spełnione, zanim wierzytelność stała się wymagalna²⁵. Koncepcja odpowiada celom dyrektywy 93/13, która nie przyznaje konsumentom nadzwyczajnych korzyści, np. w postaci zasądzenia na ich rzecz zwrotu zapłaconych rat w sytuacji, gdy nie zwrócili kapitału kredytu, a jedynie chroni ich przed nieuczciwymi działaniami instytucji, takich jak banki.

Nie da się jednoznacznie wskazać, która z opisanych koncepcji jest najpopularniejsza. W praktyce zakres roszczenia po stronie kredytobiorcy nie budzi większych wątpliwości. Główne rozbieżności sprowadzają się tutaj właśnie do zastosowania teorii dwóch kondykcji albo teorii salda (bądź równoznacznych co do skutków teorii trzeciej i czwartej). Zdecydowanie więcej niejasności występuje jednak, jeśli chodzi o zakres roszczeń banków. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest obecnie kluczowe dla praktyki stosowania prawa w zakresie kredytów frankowych i może przyczynić się do ostatecznego zakończenia sporów związanych z takimi zobowiązaniami²⁶. Wynika to z faktu, że bez rozstrzygnięcia zasadności roszczeń pozwanych banków kredytodawcy próbują korzystać z prawa zatrzymania i rozliczenie umowy uznanej za nieważną jest niemożliwe.

4. Dopuszczalność dodatkowych roszczeń ponad zwrot wzajemnych świadczeń

Świadczenie banku obejmuje w przypadku umowy kredytu dwa elementy – zarówno działanie, czyli oddanie do dyspozycji kredytobiorcy określonej sumy pieniężnej, jak i zaniechanie w postaci odstąpienia od żądania ich zwrotu przez określony czas²⁷. Kredytobiorca jest z kolei zobowiązany do zwrotu kapitału i zapłaty odsetek oraz prowizji, które stanowią wynagrodzenie instytucji.

Udostępnienie kapitału przez bank stanowi usługę finansową. Część przedstawicieli doktryny i orzecznictwa podnosi, że gdy stwierdza się nieważność umowy kredytu w CHF, dochodzi do sytuacji, w której kredytobiorca skorzystał z usługi bez podstawy prawnej i jest zobowiązany do zwrotu jej wartości. Konsument przez wiele lat korzystał z udostępnionych środków bez podstawy prawnej. Tym samym wzbogacił się nie tylko o kapitał, którego obowiązek zwrotu jest niewątpliwy, ale również o wynagrodzenie za korzystanie z niego²⁸.

Na tej podstawie banki podnoszą, że oprócz zwrotu na ich rzecz udostępnionej kwoty kapitału, kredytobiorcy powinni również spełnić roszczenie w zakresie wynagrodzenia za korzystanie z niego. Część instytucji przesłała już do konsumentów wezwania do zapłaty w sprawie, a nawet podjęła decyzję o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Wątpliwa pozostaje jednak zasadność takich roszczeń. Ustalenie zakresu dopuszczalnych żądań w zakresie rozliczeń między stronami umowy o kredyt w CHF po ustaleniu jej nieważności wymaga analizy poglądów orzecznich oraz doktryny.

4.1. Wybrane orzecznictwo sądów polskich

W polskim orzecznictwie cały czas brak jest ugruntowanej linii orzeczniczej w sprawie dopuszczalności dochodzenia przez banki dodatkowych roszczeń poza zwrot wzajemnych świadczeń. Szczątkowych poglądów dostarcza analiza wyroków krajowych sądów.

24 Postanowienie SA w Warszawie z 5 lutego 2020 r., I ACa 333/19, LEX 3027688.

25 Wyrok SA w Łodzi z 28 lutego 2020 r., I ACa 50/19, LEX 3272291.

26 Tamże; Związek Banków Polskich, *Węzłowe zagadnienia...*, s. 33.

27 J. Pisuliński, *Prawo bankowe, Art. 69*, [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, System Prawa Prywatnego, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 363.

28 R. Trzaskowski, [w:] M. Gudowski (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 271.

Dla przykładu w wyroku XII C 1354/20 SO w Poznaniu wskazał, że nie ma podstaw do żądania przez banki od kredytobiorców wynagrodzenia za korzystanie z kapitału w żadnej wysokości²⁹.

Podobne stanowisko zajęło SA w Białymstoku. W wyroku z 20 lutego 2020 r. I ACa 635/19, wskazał, że prawo krajowe nie dostarcza bankom podstaw do żądania zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z kapitału w związku z nieważną umową kredytu. Inny pogląd prowadziły do reaktywacji nieważnej umowy w zakresie odsetek, co byłoby sprzeczne z sankcją zaniechania wykonywania nieuczciwego warunku umownego³⁰.

Taki pogląd potwierdziło SO w Warszawie w wyroku z 5 lutego 2020 r., XXV C 1669/16. W uzasadnieniu orzeczenia wskazał, że nie ma podstaw do objęcia dodatkową ochroną przedsiębiorcy, który stosował nieuczciwe warunki umowne w zakresie stosunku prawnego z konsumentem. Wskazał również, że próba wykreowania dodatkowych roszczeń przysługujących bankowi poza roszczeniami restytucyjnymi sprawiłaby, że bank czerpałby z tego tytułu dodatkowe korzyści, co byłoby sprzeczne z dyrektywą 93/13³¹.

4.2. Przykładowe poglądy doktryny w zakresie rozliczeń po ustaleniu nieważności umowy kredytu

Na temat zasad rozliczeń pomiędzy stronami po ustaleniu nieważności umowy kredytu wypowiadają się również przedstawiciele doktryny.

J. Pisuliński dopatruje się podstawy prawnej rozliczeń w zakresie zwrotu świadczeń z tytułu umowy kredytu, której nie da się utrzymać w mocy, w przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu (nienależnym świadczeniu). Wskazuje, że bankowi przysługują dodatkowe roszczenia ponad zwrot samej kwoty kredytu. Odrzucając pogląd o konieczności zapłaty odsetek od udostępnionego kapitału przez kredytobiorcę, zwraca uwagę na zasadność żądania od konsumenta równowartości niepieniężnej części świadczenia w postaci oddania do dyspozycji kredytobiorcy określonej kwoty na czas oznaczony w umowie, która zdaniem autora nie jest równoważna z wypłatą określonej w umowie kredytu kwoty³².

Poprzez polemikę z przytoczonym poglądem E. Łętowska wskazuje z kolei, że o ile zgadza się z samą podstawą prawną roszczeń – tzn. przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu – oraz odrzuceniem konstrukcji odsetek, to ma wątpliwości co do przyjętej konstrukcji prawnej dotyczącej treści zobowiązania banku oraz kwestii zgodności poglądu z prawem UE. Jej zdaniem tezy, które nie są zgodne z europejskim porządkiem, czyli w tym przypadku dyrektywą 93/13, nie mogą być przedstawiane jako wnioski optymalizacyjne dla sądów. Autorka rozstrzyga, że upadek umowy kredytu frankowego w związku z zawarciem w niej klauzul abuzywnych powinien prowadzić do rozliczeń pomiędzy stronami na zasadzie przepisów o nienależnym świadczeniu. Przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu „nie mają bowiem na celu wynagrodzenia *accipiens*a, którego kosztem wzbogacił się *solvens*, ale muszą doprowadzić do zwrotu zubożenia *accipiensowi* (a i to tylko w granicach wzbogacenia *solvensa*)”³³.

4.3. Poglądy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Kluczowe dla dalszych orzeczeń polskich sądów w sprawie dodatkowych roszczeń z tytułu ustalenia nieważności umowy kredytu frankowego mogą się okazać stanowiska TSUE w sprawach, w których pytania prejudycjalne skierowały polskie sądy.

W wyroku z 16 marca 2023 r. w sprawie C-6/22³⁴ Trybunał wskazał, że w razie ustalenia nieważności umowy zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem ze względu na występowanie klauzul abuzywnych do państw członkowskich należy uregulowanie jego skutków. Musi to być jednak dokonywane

29 Wyrok SO w Poznaniu z 31 sierpnia 2022 r., XII C 1354/20, LEX.

30 Wyrok SA w Białymstoku z 20 lutego 2020 r., I ACa 635/19, LEX 2817682.

31 Wyrok SO w Warszawie z 5 lutego 2020 r., XXV C 1669/16, LEX 2977523.

32 J. Pisuliński, *Dyrektywa 9/13 nie przystaje do umów długoterminowych*, „DGP Biznes, Poradnik Frankowicza” 2020, nr 96 z. 5249, s. 6–7.

33 E. Łętowska, *Rozliczenie unieważnionej abuzywniej umowy kredytu – polemika z prof. Jerzym Pisulińskim*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2020, nr 145, s. 4.

34 Wyrok TSUE z 16 marca 2023 r., C-6/22, *M.B., U.B., M.B. p. X S.A.*, EU:C:2023:216.

z poszanowaniem ochrony, którą przyznaje konsumentowi dyrektywa 93/13 – zwłaszcza poprzez zagwarantowanie przywrócenia sytuacji prawnej i faktycznej, w jakiej konsument ten znajdowałby się w braku takiego nieuczciwego warunku.

Dodatkowo w wyroku wskazano, że przepisy dyrektywy stoją na przeszkodzie zbadaniu z urzędu przez sąd krajowy sytuacji majątkowej konsumenta, który zażądał ustalenia nieważności umowy wiążącej go z przedsiębiorcą ze względu na istnienie nieuczciwego warunku, bez którego umowa nie może nadal być prawnie wiążąca, nawet jeśli owo stwierdzenie nieważności może narazić konsumenta na szczególnie szkodliwe konsekwencje, a po drugie, odmówił stwierdzenia takiej nieważności w sytuacji, gdy konsument wyraźnie o to się zwrócił i został poinformowany w sposób obiektywny i wyczerpujący o konsekwencjach prawnych i szczególnie szkodliwych dla niego skutkach gospodarczych.

Trybunał w cytowanym wyroku kolejny już raz rozstrzygnął również, że po stwierdzeniu abuzywności postanowienia umownego sąd krajowy nie może uzupełnić luk wynikających z jego usunięcia poprzez zastosowanie przepisu prawa krajowego, który nie ma charakteru dyspozytywnego. Jednocześnie to do sądu krajowego należy podjęcie – przy uwzględnieniu całości prawa krajowego – wszelkich środków niezbędnych dla ochrony konsumenta przed szczególnie szkodliwymi konsekwencjami, jakie mogłoby dla niego mieć ustalenie nieważności umowy³⁵.

Analiza tytułowej kwestii nie jest obecnie przeprowadzana tylko z punktu widzenia banków. Coraz częściej to konsumenci idą krok dalej i wysuwają w stosunku do instytucji finansowych roszczenia dotyczące dodatkowych świadczeń poza zwrot kwot przekazanych z tytułu spłaty kredytu.

W sierpniu 2022 r. SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie skierował do TSUE pytania prejudycjalne w sprawie C-520/21. Postępowanie dotyczy roszczenia kredytobiorcy, który pozwał bank o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z kapitału udostępnionego z tytułu spłaty rat kredytu.

Wyrok w sprawie jeszcze nie zapadł, ale swój pogląd wyraził już Rzecznik Generalny TSUE. W opinii wskazał przede wszystkim, że w przypadku ustalenia nieważności umowy między bankiem i kredytobiorcą bank nie może domagać się od konsumenta żadnych roszczeń ponad zwrot wypłaconego kapitału oraz zwrot odsetek ustawowych za opóźnienie od chwili wezwania do zapłaty. Jednocześnie nie odmówił takiego prawa konsumentom. Podkreślił, że kredytobiorca może w takich okolicznościach dochodzić od banku roszczeń, które wykraczają poza żądania zwrotu świadczeń pieniężnych. Dopuszczalność tego typu roszczeń musi być oceniana na gruncie prawa krajowego przez polskie sądy³⁶.

Rzecznik Generalny TSUE zaznaczył, że celem dyrektywy 93/13 jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Banki nie mogą czerpać korzyści gospodarczych ze swojego bezprawnego działania. Z uwagi na fakt, że to instytucje finansowe zawarły w umowach kredytowych klauzule abuzywne i z tego powodu doświadczyły różnych niekorzystnych skutków, nie mogą otrzymać żadnej rekompensaty. Inna ocena prowadziłaby do skutku sprzecznego z art. 6 i 7 dyrektywy 93/13.

5. Podsumowanie

Analiza orzecznictwa polskich sądów, poglądów doktryny i pierwszych stanowisk TSUE w sprawie dopuszczalnych roszczeń stron z tytułu rozliczeń w związku z ustaleniem nieważności umowy kredytu w CHF wskazuje na poglądy prokonsumenckie. Obecnie nic nie zwiastuje, aby banki zyskały uprawnienie do dochodzenia dodatkowych roszczeń od konsumentów z tytułu korzystania przez nich z kapitału.

Takiego prawa wstępnie nie zostali jednak pozbawieni kredytobiorcy. Jeżeli takie stanowisko utrzyma TSUE, dokładny zakres ewentualnych dopuszczalnych dla nich roszczeń zostanie wypracowany przez orzecznictwo.

W mojej opinii treść dyrektywy 93/13 w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich nie stanowi podstawy do dochodzenia przez banki dodatkowych roszczeń ponad zwrot

35 Tamże.

36 Opinia Rzecznika Generalnego A.M. Collinsa przedstawiona 16 lutego 2023 r. w sprawie C-520/21, *Arkadiusz Szczesniak p. Bankowi M. SA*, LEX 3487565.

wzajemnych świadczeń w związku z ustaleniem nieważności umowy kredytu. Szeroki zakres ochrony przyznany konsumentom we wspomnianym akcie prawnym sprawia, że nie może być mowy o rekompensowaniu instytucjom finansowym strat wywołanych przez ich niezgodne z prawem działania. Banki muszą ponieść konsekwencje swoich praktyk tak, aby w przyszłości zwiększyły poziom staranności podczas zawierania umów z konsumentami. Tylko w ten sposób klienci instytucji finansowych będą odpowiednio chronieni, a cele dyrektywy 93/13 spełnione.

Jednocześnie uważam, że konsumenci nie powinni być pozbawieni analogicznego prawa. W szczególności nie można z góry odmówić zasadności ich roszczeń wykraczających poza zwrot wzajemnych świadczeń z tego powodu, że mogłoby to wpłynąć negatywnie na sytuację na polskim rynku finansowym.

W postępowaniach dotyczących kredytów frankowych pozostaje coraz mniej niewiadomych. Wydaje się, że po wielu latach sporów w kolejnych okresach sytuacja kredytobiorców powinna stawać się klarowna.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.

Dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. WE L 95 z 5.04.1993 r., s. 29.

Orzecznictwo:

Wyrok SN z 11 grudnia 2019 r., V CSK 382/18, OSNC 2021, nr 2, poz. 20.

Wyrok SA w Warszawie z 30 grudnia 2019 r., I ACa 697/18, LEX 2772916.

Wyrok SA w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., I ACa 67/19, LEX 2817620.

Postanowienie SA w Warszawie z 5 lutego 2020 r., I ACa 333/19, LEX 3027688.

Wyrok SO w Warszawie z 5 lutego 2020 r., XXV C 1669/16, LEX 2977523.

Wyrok SA w Białymstoku z 20 lutego 2020 r., I ACa 635/19, LEX 2817682.

Wyrok SA w Łodzi z 28 lutego 2020 r., I ACa 50/19, LEX 3272291.

Uchwała SN z 16 lutego 2021 r., III CZP 11/20, OSNC 2021, nr 6, poz. 40.

Wyrok SO w Poznaniu z 31 sierpnia 2022 r., XII C 1354/20, LEX.

Opinia Rzecznika Generalnego A.M. Collinsa przedstawiona 16 lutego 2023 r. w sprawie C-520/21, *Arkadiusz Szczęśniak p. Bankowi M. SA*, LEX 3487565.

Wyrok TSUE z 16 marca 2023 r., C-6/22, *M.B., U.B., M.B. p. X.S.A.*, EU:C:2023:216.

Publikacje:

Baremburch A., *Kredyt frankowy a kredyt złotowy – perspektywa zmian cash-flow*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 4, s. 805–820.

Bednarek M., *Skutki prawne wadliwego sformułowania klauzuli zmiennego oprocentowania w umowie kredytowej (przyczynek do dyskusji)*, „Studia Prawa Prywatnego” 2017, nr 2, s. 11–14.

Jabłoński M., Koźmiński K., *Bankowe kredyty waloryzowane do kursu walut obcych w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Jurzak K., Malina A., Piotrowski D., Janas T., Augustyn J., *Abuzywność klauzul umownych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-260/18*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 2, s. 7–33.

Kotowicz A., *Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013

Latek K., *Uwarunkowania Prawne Kredytów Hipotecyjnych*, „Współczesna Gospodarka” 2022, t. 13 nr 1, s. 27–38.

Łętowska E., *Rozliczenie unieważnionej abuzywnej umowy kredytu – polemika z prof. Jerzym Pisulińskim*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2020, nr 145, s. 1–6.

- Paleczna M., *Uprawnienia kredytobiorcy zaciągającego kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż polska w świetle ustawy antyspreadowej*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2018, t. 24 nr 1, s. 39–56.
- Pisuliński J., *Dyrektywa 9/13 nie przystaje do umów długoterminowych*, „DGP Biznes, Poradnik frankowicza” 2020, nr 96 z. 5249, s. 6–7.
- Pisuliński J., *Prawo bankowe, Art. 69*, [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, System Prawa Prywatnego, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 363–378.
- Sikorski G., *Nieważność umowy kredytu indeksowanego i denominowanego na skutek zastosowania w niej nieuczciwych postanowień*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 4, s. 161–189.
- Trzaskowski R., [w:] M. Gudowski (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, passim.
- Związek Banków Polskich, *Węzłowe zagadnienia dotyczące skutków prawnych unieważnienia umowy kredytu walutowego*, ZBP, Warszawa 2020.
- Rzecznik Finansowy, *Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, <https://rf.gov.pl/mapa-klauzul/> [dostęp: 6.04.2023].

Netografia:

- Frankowy kredyt – toksyczny, ale pożądanym*, <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finance/frankowy-kredyt-toksyczny-ale-pozadany> [dostęp: 8.11.2023].
- Mapa klauzul niedozwolonych w umowach kredytów „walutowych”*, <https://rf.gov.pl/mapa-klauzul/> [dostęp: 6.04.2023].
- Rejestr Klauzul Niedozwolonych*, <https://www.rejestr.uokik.gov.pl/index.php?view=#advancedResults> [dostęp: 8.11.2023].
- Tysiące przegranych spraw frankowych. Lawina się rozpędza*, <https://www.money.pl/banki/tysiace-przegranych-spraw-frankowych-lawina-sie-rozpedza-6797142934809568a.html> [dostęp: 8.11.2023].
- Ważny wyrok TSUE w sprawie rejestru klauzul niedozwolonych*, <https://finanse.uokik.gov.pl/tag/klauzule-niedozwolone/> [dostęp: 8.11.2023].

TWÓRCZY CHARAKTER PRZEDMIOTU UMOWY O DZIEŁO W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO I SĄDÓW POWSZECHNYCH

The creative nature of the subject matter of the contract for specific work in the light of the case law of the Supreme Court and common courts

Kornel Kowalski

ORCID: 0009-0004-8517-5754

Abstrakt

Orzecznictwo sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wskazuje, że immanentną cechą przedmiotu umowy o dzieło jest jego twórczy charakter. W sytuacji, gdy sąd powszechny rozpoznający sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych stwierdza brak takiego charakteru, uznaje się, że nie jest to umowa o dzieło, tylko umowa zlecenia lub umowa o świadczenie usług, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Zmiana kwalifikacji prawnej umowy ma istotne konsekwencje dla stron umowy, zarówno w kontekście ich wzajemnych relacji, jak i w sferze prawa ubezpieczeń społecznych. SN nie zawsze podziela taki pogląd. Przedmiotem niniejszego artykułu jest wykazanie, z którymi desygnatami SN i sądy powszechne wiążą pojęcie „charakteru twórczego” w odniesieniu do przedmiotu umowy o dzieło. Jednocześnie w artykule dokonuje się konfrontacji prezentowanej w judykaturze koncepcji umowy o dzieło twórcze z treścią przepisów Kodeksu cywilnego, które nie podnoszą twórczego charakteru przedmiotu umowy o dzieło do rangi jej konstytutywnej cechy.

Abstract

The jurisprudence of common courts in social insurance cases indicates that the immanent feature of the subject matter of a specific work contract is its creative nature. In a situation where a common court hearing a social insurance case determines the absence of such a character, it is considered not a contract for a specific work, but a contract of mandate or contract for the provision of services, to which the provisions on mandate apply accordingly. A change in the legal qualification of a contract has significant consequences for the parties to the contract, both in the context of their mutual relations and in the sphere of social insurance law. The Supreme Court does not always share this view. The subject of this article is to indicate features with which the Supreme Court and common courts associate the concept of “creative nature” with regard to the subject of a contract for a specific work. At the same time, the article confronts the concept of contract for a specific creative work presented in the jurisprudence with the content of the provisions of the Civil Code, which do not elevate the creative nature of the subject of a contract for a specific work to the status of its constitutive feature.

Słowa kluczowe: umowa o dzieło, orzecznictwo, Sąd Najwyższy, sądy powszechne.

Keywords: contract for specific, work, case law, Supreme Court, common courts.

1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 627 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹ (dalej jako k.c.) przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Pojęcie „dzieła” nie jest zdefiniowane w przepisach k.c., co powoduje niejednołitą wykładnię wymienionego przepisu. W konsekwencji prowadzi to do kwalifikowania umów nazwanych, określonych jako umowy o dzieło, jako umowa zlecenia lub umowy o świadczenie usług, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu.

Na wstępie należy wskazać, że umowa o dzieło ze swej natury ma prowadzić do wymiany dóbr². Dzieło będące przedmiotem umowy może mieć charakter materialny i niematerialny, powinno mieć charakter ukończony, natomiast kwestia postaci zostaje pozostawiona samym stronom³. W orzecznictwie SN oraz sądów powszechnych można odnaleźć twierdzenie, że aby zakwalifikować dany stosunek umowny jako umowę o dzieło musi się to dzieło charakteryzować elementem twórczym. Zapatrywanie tego rodzaju wywodzi się z konstatacji, że opisywane w umowie dzieło czy też rezultat działania przyjmującego zamówienie nie powinny istnieć w chwili zawarcia umowy⁴.

Dalej idącym stwierdzeniem jest teza, że dzieło (będące przedmiotem umowy) jest zakresowo zbliżone do pojęcia utworu w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo autorskie⁵ (dalej u.pr.aut.). W tym miejscu należy postawić zasadnicze pytanie dotyczące zasadności stosowania kryterium „twórczego charakteru dzieła” do wszystkich umów tego rodzaju. Wydaje się bowiem być ono zbędne w sytuacji, gdy przedmiotem nie jest umowa z twórcami, w odniesieniu do których podkreśla się, że wykonanie dzieła musi mieć charakter niestandardowy, niepowtarzalny, gdyż w przeciwnym przypadku będzie to umowa o świadczenie usług⁶. Wątpliwości dotyczą również dzieł wykonywanych w procesie edukacji, które mają różny charakter i mogą, ale nie muszą być przejawem działalności twórczej i własnej inwencji wykonawcy dzieła.

Celem autora artykułu jest wskazanie rezultatów wykładni przepisu art. 627 k.c. w zakresie pojęcia przedmiotu umowy o dzieło. Sądy powszechne oraz SN rozstrzygają w tym zakresie najczęściej w sytuacji sporów na tle przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 4 oraz art. 46 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ (dalej u.s.u.s., który nakłada na zamawiającego obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne. W tego rodzaju sporach w pierwszej instancji sprawy rozpoznaje SO zgodnie z art. 477⁸ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁸ (dalej jako k.p.c.).

2. Orzeczenia sądów powszechnych dotyczące charakteru twórczego dzieła

Pierwszym rozważanym orzeczeniem w niniejszym opracowaniu jest wyrok SA we Wrocławiu z 25 września 2015 r.⁹ wraz z jego uzasadnieniem, który to rozstrzygał sprawę dotyczącą sporu zamawia-

1 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610, ze zm.

2 R. Tanajewska, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 627, s. 1117–1145.

3 B. Szolc-Nartowski, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 627, s. 1061–1073.

4 W. Wyrzykowski, [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535–764(9))*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, art. 627, s. 204.

5 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo autorskie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2509.

6 B. Szolc-Nartowski..., dz. cyt.

7 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.

8 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805, ze zm.

9 Wyrok SA we Wrocławiu z 25 września 2015 r., III AUa 194/15, LEX 2022464.

jącego z ZUS w związku z decyzją, w której stwierdzono, że przyjmująca zamówienie (w postępowaniu mająca status zainteresowanej w rozumieniu art. 477¹¹ § 2 k.p.c.), jako osoba świadcząca wnioskodawcy pracę na podstawie umów o świadczenie usług, do których zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, podlega obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu. Strony zawarły umowę o dzieło, w ramach której wykonawczyni miała przygotować i przeprowadzić wykład na kursie kadry i płace na temat niektórych grup zawodowych, prowadzenie dokumentacji pracowniczej, świadczeń z ubezpieczeń społecznych, naliczania płac oraz emerytur. W ustalonym przez strony czasie za kwotę 4.500,00 zł miała przeprowadzić 30 godzin wykładów, w tym 24 godziny wykładów na temat naliczania wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy i dwóch 6 godzinnych wykładów we W. na kursie kadry i płace. Do programu kursu naliczania wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy dołączono pomoce naukowe. Z kolei do kursu specjalisty do spraw kadr i płac dołączono konspekt wyliczenia emerytur. Charakter wykładów określono jako autorski, a do ich przygotowania posłużyły obszerne materiały. Wnioskodawca nie ingerował w program kursu, treść i formę. SO oddaliło odwołanie zamawiającego, wskazując, że prowadzenie tego rodzaju zajęć realizowało typowe umowy starannego działania, zaś zamawiający z mocy umów z zainteresowaną nie otrzymywał żadnego dzieła. Apelujący płatnik w zarzutach odnośnie do naruszeń prawa materialnego wskazał m.in. na art. 1 ust. 1 u.pr.aut. poprzez jego niezastosowanie i nieustalenie, czy zachowanie zainteresowanego miało znamiona „działalności twórczej”, co doprowadziło do przyjęcia, że nie uznano wykładów za utwór, tym bardziej, że przyznano w uzasadnieniu wyroku, że wykłady zainteresowanej miały charakter twórczy i niepowtarzalny oraz na naruszenie art. 627 k.c. w związku z art. 734 k.c. polegające na niewłaściwym zastosowaniu art. 734 k.c. zamiast art. 627 k.c., pomimo że umowa zawarta z zainteresowaną posiadała przedmiotowe istotne elementy umowy o dzieło. SA oddaliło apelację, uznając m.in., że sam zamiar stron, co do rodzaju umowy nie może decydować o jej prawnej kwalifikacji jako umowy o dzieło w sytuacji, gdy faktycznie wykonywana umowa wskazuje na charakterystyczne cechy umowy o świadczenie usług. „Dzieło bowiem, jak sama nazwa wskazuje, musi być rezultatem działalności kreatywnej przyjmującego zamówienie, a więc wyróżniać się szczególną cechą, właściwością czy też elementem twórczym. Z tego względu wykonawca dzieła winien posiadać szczególne cechy podmiotowe, to jest odpowiedni zawód, specyficzne umiejętności czy też predyspozycje i właśnie z powodu posiadania tych cech wybierany jest przez zamawiającego do wykonania dzieła. Poza tym nie można uznać za dzieło czegoś, co nie odróżnia się w żaden sposób od innych występujących na danym rynku rezultatów pracy – materialnych bądź niematerialnych, gdyż wówczas zatraciłby się indywidualny charakter dzieła. Tym samym dzieło nie może się sprowadzać do wykonywania powtarzalnych czynności, nawet gdy polegają one na osiągnięciu konkretnego rezultatu”¹⁰. SA dalej wskazało, że przedmiotem prawa autorskiego może być wykład o charakterze niestandardowym, niepowtarzalnym, spełniającym kryteria twórczego i indywidualnego utworu naukowego, zaznaczając, że o zakwalifikowaniu wygłoszonego wykładu jako przedmiotu umowy o dzieło, nie może decydować tylko fakt przeprowadzenia autorskich wykładów, bo zazwyczaj taki właśnie charakter mają wykłady opracowywane i prezentowane w ramach wykonywania obowiązków edukacyjnych na podstawie umów o świadczenie usług czy umów o pracę. Podsumowując, SA stwierdziło, że treść wykładów zainteresowanej nie miała charakteru nowatorskiego, twórczego czy też indywidualnego, bowiem przekazywała ona wiedzę powszechną, ogólną, wynikającą z obowiązujących przepisów, co przemawia za ich odtwórczym charakterem i uznał, że stron nie łączyła umowa o dzieło¹¹. Na marginesie wskazano, że zainteresowanej pozostawiono swobodę w doborze metody i tematu wykładów, a więc co do przedmiotu umów, co również sprzeciwiało się uznaniu tych stosunków prawnych jako umów o dzieło¹².

10 Takie stanowisko krytycznie ocenia w literaturze B. Lackoroński, *Zlecenie a umowa o dzieło w systemie ubezpieczeń społecznych – perspektywa cywilnoprawna*, [w:] M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski (red.), *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 126–128.

11 Por. uzasadnienia wyroków SN: z 8 października 2013 r., III UK 126/12, LEX 1427605; z 28 sierpnia 2014 r., II UK 12/14, LEX 1521243; z 12 sierpnia 2015 r., I UK 389/14, LEX 1816587; z 11 sierpnia 2016 r., II UK 316/15, LEX 2113367.

12 Podobnie restrykcyjnie wypowiedział się SN w uzasadnieniu do wyroku z 10 stycznia 2017 r., III UK 53/16, Legalis 1546751 oraz 2 czerwca 2017 r., III UK 147/16, Legalis 1632799.

Innym analizowanym wyrokiem będzie orzeczenie SA w Warszawie z 16 czerwca 2015 r.¹³, gdzie była rozpoznawana sprawa z odwołania od decyzji ZUS w przedmiocie ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu oraz decyzji w przedmiocie ustalenia wysokości składek. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez ZUS u zamawiającego ustalono, że płatnik składek zawarł z przyjmującym zamówienie umowy nazwane umowami o dzieło, przedmiotem których było sprzątanie oznaczonej powierzchni budynków i obiektów przemysłowych. SO oddaliło odwołanie zamawiającego (odwołującego się), m.in. wskazując, że w niniejszej sprawie nie można mówić o twórczym elemencie, który jest charakterystyczny dla umów o dzieło, lecz o prostych i powtarzalnych czynnościach wykonywanych w wielkiej liczbie, co oznacza staranne działanie. SO podkreśliło, że nie można umów o dzieło sprowadzać do dzieła o charakterze autorskim, lecz nie można też takich umów wiązać z wykonywaniem prostych, nieskomplikowanych powtarzalnych czynności technicznych, zwłaszcza jeśli stanowią one element pewnej całości. W apelacji od wyroku SO w Warszawie zamawiający dzieło wskazał na naruszenie art. 627 k.c. poprzez dokonanie błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, że rezultatem posprzątania określonej powierzchni lub przedmiotu nie jest dzieło w rozumieniu powyższego przepisu oraz art. 734 k.c. w związku z art. 750 k.c. w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że zawarta pomiędzy stronami umowa o dzieło z 2 stycznia 2009 r. jest umową o świadczenie usług. SA w uzasadnieniu wyroku oddalającego wskazał, że podziela wywody prawne i ocenę zasadności odwołania dokonaną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Starania przyjmującego zamówienie w umowie o dzieło mają doprowadzić do konkretnego, indywidualnie oznaczonego rezultatu, za ustalonym wynagrodzeniem zależnym od wartości dzieła (art. 628 § 1, art. 629 i 632 k.c.). W tej sprawie SA, tak jak SO, nie ustalił w toku procesu istnienia indywidualnie oznaczonego dzieła.

Inny punkt widzenia przedstawiło SO w Tarnowie w uzasadnieniu do wyroku z 19 marca 2018 r.¹⁴ w sprawie, której przedmiotem było odwołanie od decyzji ZUS w sprawie określenia podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu wynikającemu z zawartych przez uczelnię umów o dzieło z nauczycielem akademickim, gdzie przedmiotem było prowadzenie serii zajęć z przedmiotu w ramach toku studiów, prowadzenie seminariów licencjackich i magisterskich, przeprowadzanie egzaminów i wprowadzanie ich wyników do odpowiednich systemów informatycznych. ZUS zakwestionował umowę o dzieło zawartą między stronami, uznając, że w istocie była to umowa zlecenia. SO oddaliło odwołanie w tej sprawie, jednak wskazał, że zauważalny jest postulat wobec wykonywanego dzieła co do posiadania waloru unikatowości oraz niepowtarzalności (pierwiastek twórczy) i pogląd ten skrytykował. Sąd wskazał, „że o ile dzieło niewątpliwie powinno być określonym rezultatem możliwym do zindywidualizowania już na etapie zawierania umowy i możliwym do jednoznacznego zweryfikowania po jego wykonaniu, o tyle nie oznacza to, aby dzieło musiało posiadać cechę oryginalności lub innowacyjności. Innymi słowy cecha indywidualizacji (odróżnialności) dzieła nie jest uzależniona od jego unikatowości (niepowtarzalności)”¹⁵.

3. Orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące charakteru twórczego dzieła

Tak jak zauważalna jest niejednorodność w orzecznictwie sądów powszechnych, tak nie jest jednolite stanowisko składów SN. Jednak w tym zbiorze można zauważyć inne podejście do charakteru twórczego dzieła wykonywanego w ramach zawieranych umów o dzieło niż prezentowane w orzeczeniach sądów niższych instancji. Z historycznych orzeczeń należy przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku SN z 22 czerwca 1976 r.¹⁶, w którym stwierdzono, że charakter umów o dzieło mają również umowy zawierane przez rolników z jednostkami usługowymi o wykonanie takich prac polowych, jak: orki,

13 Orzeczenie SA w Warszawie z 16 czerwca 2015 r., III AUa 842/14, LEX 1916605.

14 Wyrok SO w Tarnowie z 19 marca 2018 r., IV U 542/17, LEX 2529516.

15 Por. uzasadnienia wyroków SN z 3 października 2013 r., II UK 103/13, LEX 1506184 oraz z 10 stycznia 2017 r., III UK 53/16, LEX 2188651.

16 Wyrok SN z 22 czerwca 1976 r., II CR 193/76, LEX 5046.

siew, zebranie plonów lub wymłócenie. W szczególności należy przytoczyć tu fragment uzasadnienia wyroku SN z 5 marca 2004 r.¹⁷, który wprost przyjmował, że przepis art. 627 k.c. wskazuje tylko na potrzebę „oznaczenia dzieła”¹⁸ i dopuszcza określenie świadczenia ogólnie w sposób nadający się do przyszłego dookreślenia na podstawie wskazanych w umowie podstaw lub bezpośrednio przez zwyczaj bądź zasady uczciwego obrotu (art. 56 k.c.). „Przy dziełach skomplikowanych poza określeniem wszystkich istotnych cech dzieła niezbędna jest dalsza indywidualizacja jego przedmiotu w postaci rozwiniętego opisu rezultatu pod względem technicznym, funkcjonalnym bądź estetycznym”¹⁹. Powyższy pogląd wprost przyjmuje, że sądy, orzekając w sprawach, gdzie przesłankowo ustalają charakter stosunku prawnego łączącego strony, powinny skupiać się na tym, czy dzieło zostało wystarczająco oznaczone, a nie, czy jest dziełem twórczym.

Powyżej wskazaną tezę SN rozwinął w uzasadnieniu do wyroku SN z 4 czerwca 2014 r.²⁰ Stwierdził on, że przedmiot umowy o dzieło może być określony w różny sposób i różny może być stopień dokładności tego określenia pod warunkiem, że nie budzi wątpliwości, o jakie dzieło chodzi. Podkreślono, że w doktrynie i orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że nie można uznać za dzieło czegoś, co nie odróżnia się w żaden sposób od innych występujących na danym rynku rezultatów pracy – materialnych bądź niematerialnych, gdyż wówczas zatraciłby się indywidualny charakter dzieła. „Dzieło nie musi wprawdzie być czymś nowatorskim i niewystępującym jeszcze na rynku, jednak powinno posiadać charakterystyczne, wynikające z umowy cechy umożliwiające zbadanie, czy dzieło zostało wykonane prawidłowo i zgodnie z indywidualnymi wymaganiami bądź upodobaniami zamawiającego. Zatem przedmiotem umowy o dzieło jest doprowadzenie do weryfikowalnego i jednorazowego rezultatu, zdefiniowanego przez zamawiającego w momencie zawierania umowy. Dzieło jest wytworem, który w momencie zawierania umowy nie istnieje, jednak jest w niej z góry przewidziany i określony w sposób wskazujący na jego indywidualne cechy. Dlatego też jednym z kryteriów umożliwiających odróżnienie umowy o dzieło od umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług jest możliwość poddania dzieła sprawdzianowi na istnienie wad fizycznych”²¹. Należy wskazać, że stan faktyczny wyglądał następująco: prywatna wyższa szkoła zawarła z wykładowcą umowę o dzieło, której przedmiotem miało być wygłoszenie wykładu będącego utworem. W kontekście powyższego orzeczenia na ciekawy aspekt zwrócił uwagę autor glosy do niego²², który podkreślił, że wygłoszenie wykładu jako rezultat nieucieleśniony i niesamoistny nie powinno być kwalifikowane jako dzieło, nawet jeżeli *in casu* posiada status utworu.

Istotne też jest przytoczenie treści uzasadnienia do wyroku SN z 3 kwietnia 2019 r.²³, gdzie SN rozstrzygał kilka skarg kasacyjnych dotyczących podobnych stosunków prawnych. Wskazał on, że dzieło nie musi co prawda być czymś nowatorskim i niewystępującym jeszcze na rynku, jednak powinno posiadać charakterystyczne wynikające z umowy cechy umożliwiające zbadanie czy zostało wykonane prawidłowo i zgodnie z indywidualnymi wymaganiami bądź upodobaniami zamawiającego.

4. Uwagi podsumowujące

W części orzeczeń zaznacza się trend do wymagania od dzieła unikatowości, niepowtarzalności czy też twórczego charakteru. Tendencję tę ocenić należy krytycznie. Dzieło w rozumieniu art. 627 k.c. nie musi bowiem posiadać wyżej określonych cech, w szczególności nie musi być rezultatem chronionym prawem autorskim jako utwór lub rezultatem, którego osiągnięcie wymaga od wykonawcy posiadania specjalistycznych umiejętności²⁴. Być może powodem takiego postrzegania jest uwarunkowanie za-

17 Wyrok SN z 5 marca 2004 r., I CK 329/03, LEX 599732.

18 Tamże.

19 Tamże.

20 Wyrok SN z 4 czerwca 2014 r., II UK 548/13, LEX 1396411.

21 Tamże.

22 K. Żok, *Ubezpieczenie społeczne – podleganie ubezpieczeniu społecznemu – umowa o dzieło – autorskie prawo – utwór autorski. Glosa do wyroku SN z dnia 4 czerwca 2014 r., II UK 548/13*, „OSP” 2015, nr 5, s. 742-752.

23 Wyrok SN z 3 kwietnia 2019 r., II UK 577/17, LEX 2607252.

24 K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Komentarz do art. 627 k.c.*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 293-373.

uważone przez K. Żoka, że wyraz „dzieło” ma charakter polisemiczny w języku prawniczym i oznacza przedmiot świadczenia przyjmującego zamówienie (ujęcie cywilnoprawne) lub przedmiot prawa autorskiego – utwór (ujęcie prawnoautorskie)²⁵. Nie zawsze jednak pogląd ten jest szerzej uzasadniany, mimo że jego genezy można dopatrywać się jeszcze w ekstensywnym rozumieniu umowy o dzieło pod rządami Kodeksu zobowiązań²⁶, co wynikało z tendencji do uniwersalizowania ustawowych typów kontraktów w ramach unifikacji prawa prywatnego²⁷.

W ocenie autora wyrażany przez sądy powszechne paradygmat twórczego charakteru dzieła, które jest przedmiotem umowy powinien być zastąpiony paradygmatem dostatecznie zindywidualizowanego dzieła, gdyż jest to spójne z treścią kodeksu cywilnego i istotą tego stosunku prawnego. Należy też brać pod uwagę również pogląd K. Żoka o wieloznaczności nazwy „dzieło” w systemie prawnym, co powoduje powstanie tego typu problemów interpretacyjnych. Podkreśla to również SN w uzasadnieniu do wyroku z 22 listopada 2018 r.²⁸, gdzie wskazuje, że artykuł 1 ust. 1

i art. 627 k.c. nie muszą mieć wspólnego zakresu, zaś dziełem może być również przedmiot umowy, która nie ma charakteru autorskiego. Należy również wskazać, że takie rozumienie pojęcia dzieła ma znaczenie dla jednostek ZUS przy prowadzonych kontrolach i wykonywanych w ich ramach uprawnień co do ustalania rzeczywistego charakteru umów o dzieło.

Na koniec należy zauważyć, że sądy powszechne, wydając wyroki, często sugerują się stanowiskiem SN, a w przypadku spraw dotyczących umów o dzieło sugerują się dodatkowo stanowiskiem ZUS.

Bibliografia

Akty prawne:

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. 1933 Nr 82, poz. 598.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805, ze zm.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo autorskie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2509.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.

Orzecznictwo:

Wyrok SN z 22 czerwca 1976 r., II CR 193/76, LEX 5046.

Wyrok SN z 5 marca 2004 r., I CK 329/03, LEX 599732.

Wyrok SN z 8 października 2013 r., III UK 126/12, LEX 1427605.

Wyrok SN z 4 czerwca 2014 r., II UK 548/13, LEX 1396411.

Wyrok SA w Warszawie z 16 czerwca 2015 r., III AUa 842/14, LEX 1916605.

Wyrok SN z 12 sierpnia 2015 r., I UK 389/14, LEX 1816587.

Wyrok SN z 12 sierpnia 2015 r., I UK 389/14, LEX 1816587.

Wyrok SA we Wrocławiu z 25 września 2015 r., III AUa 194/15, LEX 2022464.

Wyrok SN z 11 sierpnia 2016 r., II UK 316/15, LEX 2113367.

Wyrok SN z 10 stycznia 2017 r., III UK 53/16, Legalis 1546751.

Wyrok SN z 2 czerwca 2017 r., III UK 147/16, Legalis 1632799.

Wyrok SO w Tarnowie z 19 marca 2018 r., IVU 542/17, LEX 2529516.

Wyrok SN z 22 listopada 2018 r., II UK 362/17, LEX 2580537.

Wyrok SN z 3 kwietnia 2019 r., II UK 577/17, LEX 2607252.

25 K. Żok, *Ubezpieczenie społeczne...*, dz. cyt.

26 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. 1933 Nr 82, poz. 598.

27 A. Brzozowski, *Odowiedzialność przyjmującego zamówienie za wady dzieła*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 17–18; A. Brzozowski, *System Prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, CH Beck, Warszawa 2011, s. 388.

28 Wyrok SN z 22 listopada 2018 r., II UK 362/17, LEX 2580537.

Publikacje:

- Brzozowski A., *Odpowiedzialność przyjmującego zamówienie za wady dzieła*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.
- Brzozowski A., *System Prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Lackoroński B., *Zlecenie a umowa o dzieło w systemie ubezpieczeń społecznych – perspektywa cywilnoprawna*, [w:] M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski (red.), *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 126–128.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Rajski J. (red.), *System Prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Szolc-Nartowski B., [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 627, s. 1061–1073.
- Tanajewska R., [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 627, s. 1117–1145.
- Wyrzykowski W., [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535-764(9))*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, art. 627, s. 204–270.
- Żok K., *Ubezpieczenie społeczne – podleganie ubezpieczeniu społecznemu – umowa o dzieło – autorskie prawo – utwór autorski. Glosa do wyroku SN z dnia 4 czerwca 2014 r., II UK 548/13, „OSP” 2015, nr 5, s. 742–752.*

WYCZERPANIE SUMY GWARANCYJNEJ W UMOWACH UBEZPIECZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ POSIADACZY POJAZDÓW MECHANICZNYCH

Exhaustion of the amount of motor third party liability insurance

Aleksandra Lisak

ORCID: 0009-0000-9750-8019

Abstrakt

Niniejsze opracowanie dotyczy zagadnienia wyczerpania sumy gwarancyjnej w umowach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Intencją badania była odpowiedź na pytanie, czy poszkodowanym, którzy doznali szkody niemajątkowej, w sytuacji wyczerpania sumy gwarancyjnej przysługują dalsze roszczenia, pod jakimi warunkami oraz wobec jakich podmiotów. W tym celu posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, a istotnym elementem pracy była analiza orzecznictwa. Dokonane omówienie wykazuje, że aktualnie przyjęte narzędzia pozwalają w pełni chronić interesy poszkodowanych w sytuacji wyczerpania sumy gwarancyjnej w odniesieniu do umów ubezpieczenia komunikacyjnego. Pomimo że wyczerpanie sumy gwarancyjnej jest stanem wyjątkowym, opisywane metody powinny mieć zastosowanie wyłącznie w szczególnych wypadkach, które należy poddać wnikliwie analizie.

Abstract

This study deals with the issue of exhausting the amount of motor third party liability insurance. Its main purpose is to answer whether victims who suffer non – pecuniary damages are entitled to further claims. Additionally, this paper describes the conditions of solutions and from whom the aggrieved person can claim their rights. For this purpose, the formal – dogmatic method was used. An important element of the work was an analysis of the jurisprudence. The discussion shows that the current solutions allow for full protection of the interests of the aggrieved person in the event that motor third-party liability insurance is exhausted. Although exhaustion of the guaranteed sum is an exceptional situation, the solutions described in the paper should only be used in special carefully analysed cases.

Słowa kluczowe: wyczerpanie sumy gwarancyjnej, podwyższenie sumy gwarancyjnej, *rebus sic stantibus*, nadzwyczajna zmiana okoliczności, renta

Keywords: exhaustion of insurance, increased amount of insurance, *rebus sic stantibus*, exceptional change of circumstances, modification of contract, accident benefit

1. Wprowadzenie

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych jest umową obojętną, do której zawarcia zobowiązany jest każdy właściciel pojazdu. Wskazany obowiązek wynika z art. 4 u.u.o. UFG i PBUiK¹ i dotyczy tego rodzaju ubezpieczenia, które ma szczególnie istotne znaczenie dla poszkodowanych w zdarzeniach drogowych². Jednocześnie ustawodawca określa, że zakład ubezpieczeń będzie odpowiadał do wysokości górnej granicy sumy określonej w kwocie pieniężnej. W odniesieniu do ubezpieczeń obowiązkowych niezwykle trudne jest wcześniejsze ustalenie osób, które uprawnione byłyby do otrzymania odszkodowania oraz jego zakresu. Z tego względu w systemie funkcjonuje ustawowe określenie wysokości sumy gwarancyjnej, które stanowi zabezpieczenie interesów majątkowych zakładów ubezpieczeń oraz określa minimalną wysokość, do której ponosiłyby one odpowiedzialność³.

Jednakże w szczególnych przypadkach może dochodzić do sytuacji, w której zakład ubezpieczeń wypłaci tak wysoką kwotę należnych poszkodowanemu roszczeń, że dojdzie do całkowitego wyczerpania sumy gwarancyjnej. Powszechnie przyjmuje się, że w związku z całkowitą wypłatą sumy gwarancyjnej wygasa zobowiązanie wobec poszkodowanego. Z drugiej strony nasuwa się wątpliwość, czy dokonanie takiej wypłaty rzeczywiście będzie stanowiło pełną kompensację poniesionej szkody⁴.

W związku z opisywanymi powyżej rozwiązaniami należy zbadać, czy poszkodowany, którego roszczenia opierają się na umowie obowiązkowego ubezpieczenia cywilnego posiadaczy pojazdów mechanicznych, w sytuacji wyczerpania się sumy gwarancyjnej, ma możliwość dalszego dochodzenia swoich roszczeń na tej samej podstawie. Dodatkowo pojawia się pytanie, czy zapłata świadczenia w wysokości sumy gwarancyjnej w rzeczywistości doprowadziła do wykonania zobowiązania. W tym celu niezbędne będzie zbadanie perspektywy zastosowania tzw. klauzuli *rebus sic stantibus* będącej podstawą do wytoczenia powództwa o zmianę istniejącego stosunku umownego. Na potrzeby niniejszego opracowania badaniu poddana została odpowiedzialność zakładów ubezpieczeń w odniesieniu do szkód na osobie do wysokości sumy gwarancyjnej, a więc minimalnej kwoty odpowiedzialności określonej odgórnie przez ustawodawcę.

Przedmiotowe opracowanie ukazuje możliwość dochodzenia przez poszkodowanego dalszych roszczeń w sytuacji wyczerpania sumy gwarancyjnej w umowie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Dodatkowo przedstawiony został zakres podmiotowego zastosowania, niezbędne warunki oraz tryb jego realizacji.

W niniejszej pracy posłużono się metodą formalno-dogmatyczną. Dodatkowo istotny element opracowania stanowi analiza orzecznictwa. Celem przeprowadzonego w tekście badania była odpowiedź na pytanie, czy poszkodowanym, którzy doznali szkody niemajątkowej, w sytuacji wyczerpania sumy gwarancyjnej, przysługują dalsze roszczenia, wobec jakich podmiotów oraz jakie są przesłanki ich podnoszenia.

2. Wyczerpanie sumy gwarancyjnej

Zgodnie z art. 822 § 1 k.c.⁵ poprzez umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zakład ubezpieczeń zobowiązany jest do zapłacenia określonego w umowie odszkodowania za szkody wyrządzone osobom trzecim, wobec których odpowiedzialność ponosi ubezpieczający lub ubezpieczony.

1 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. Nr 124, poz. 1152, ze zm.

2 K. Niezgodna, [w:] J. Miaskowski, K. Niezgodna, P. Skawiński (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, art. 4, s. 25.

3 Tamże, art. 7, s. 64–65.

4 M. Skwarzyński, *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej w umowach ubezpieczenia obowiązkowego w kontekście długu i odpowiedzialności ubezpieczyciela wobec poszkodowanego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, 21(1), s. 133–134.

5 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.

Na podstawie przywołanego artykułu istota obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, w tym ubezpieczenia odpowiedzialności posiadaczy pojazdów mechanicznych, sprowadza się do zobligowania zakładu ubezpieczeń do wypłacenia określonego w umowie ubezpieczenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną osobom trzecim przez ubezpieczonego. Natomiast suma ubezpieczenia stanowi górną granicę odpowiedzialności, którą może ponosić ubezpieczyciel. Jednakże nie może ona być kształtowana w sposób nieograniczenie dowolny. Zgodnie z art. 824 § 1 k.c. zakład ubezpieczeń może umownie ograniczyć swoją odpowiedzialność poprzez stosowne określenie wysokości świadczenia. Natomiast zgodnie z art. 807 § 1 k.c. nie można uznać za sprzeczne z przepisami postanowienia zawartego w ogólnych warunkach ubezpieczenia, w którym wartość przedmiotu ubezpieczenia przekracza określoną umownie sumę ubezpieczenia.

Mając na uwadze powyżej przytoczone przepisy, należy stwierdzić, że suma ubezpieczenia, stanowi górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela. W związku z tym, nawet jeżeli w wyniku kilku zdarzeń w czasie trwania danej umowy ubezpieczenia, kwota szkód poniesionych przez ubezpieczonego przekroczyła sumę gwarancyjną, to zakład ubezpieczeń będzie odpowiadał wyłącznie do wysokości tej sumy⁶. Zasadą jest, że ubezpieczyciel będzie ponosił odpowiedzialność w zakresie, w jakim odpowiadałby ubezpieczony, czyli tak jak sprawca szkody. Natomiast suma gwarancyjna stanowi granicę tej odpowiedzialności⁷. Jednakże skutki, które wynikają z wyczerpania się sumy gwarancyjnej, należy oceniać według kryteriów opisanych w art. 354 § 1 k.c., a więc przy uwzględnieniu klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego oraz oceny celu społeczno-gospodarczego, zgodnie z którym dane zobowiązanie powinno zostać wykonane. Powyższe wyklucza sztywne przyjęcie założenia, że w każdym wypadku wyczerpanie sumy gwarancyjnej skutkuje wykonaniem zobowiązania⁸. Podobne zdanie zostało wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, według którego nie powinno się utożsamiać realizacji danego zobowiązania z całkowitą wypłatą sumy gwarancyjnej, ponieważ wykluczałoby to całkowicie możliwość skorzystania z klauzuli *rebus sic stantibus* przy dochodzeniu podwyższenia tej kwoty. Fakt, że poszkodowany otrzymał określone należności, nie oznacza, że automatycznie zgodził się na wyczerpanie wszelkich jego roszczeń w stosunku do ubezpieczyciela⁹.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy w aktualnym systemie prawa w odniesieniu do szkód na osobie minimalna suma gwarancyjna nie może być niższa niż równowartość w złotych kwoty 5 210 000 euro w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki zostały objęte ubezpieczeniem bez względu na liczbę poszkodowanych¹⁰. W orzecznictwie wskazuje się, że obecnie suma gwarancyjna jest określona na tak wysokim poziomie, aby jej wyczerpanie było praktycznie niemożliwe¹¹. Powyższe jednak odnosi się w głównej mierze do umów odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, które zostały zawarte w latach 90. Problem wyczerpywalności sum gwarancyjnych był sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹² czy Rzecznika Finansowego¹³. Wielokrotnie zwracano uwagę na konieczność wprowadzenia rozwiązań, które zabezpieczyłyby wypłatę dalszych świadczeń poszkodowanym pomimo wyczerpania sumy gwarancyjnej¹⁴.

6 Wyrok SN z 20 lipca 1990 r. I CR 451/90, Legalis 26997.

7 M. Skwarzyński, *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej...*, s. 136.

8 E. Węgrzynowski, *Dopuszczalność sądowej modyfikacji sumy gwarancyjnej w ubezpieczeniu OC po jej wyczerpaniu*, „PS” 2019, nr 11–12, s. 38–47.

9 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej – argumenty prawne RPO*, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyczerpanie_ubezpieczeniowej_sumy_gwarancyjnej_-_argumenty_prawne_RPO.pdf [dostęp: 22.05.2023].

10 Art. 36, ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. Nr 124, poz. 1152, ze zm.

11 Wyrok SA w Łodzi z 20 lipca 2017 r. I ACA 1770/16, Legalis 1675866.

12 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich A. Bodnara do Marszałka Senatu RP z 20 kwietnia 2016 r., V.510.172.2014. EG, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_Marszalka_Senatu_RP_ws_ochrony_praw_osob_poszkodowanych_w_wypadkach_komunikacyjnych_w_latach_90_tych.pdf [dostęp: 19.10.2023].

13 Stanowisko Ministra Finansów z 5 września 2016 r., FN6.701.39.2016, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2016/kpcpp/material/material_min_finans_76.pdf [dostęp: 19.10.2023].

14 I. Kaja, A. Wawrzyniecka, Z. Cwalińska-Weychert, *Nowe zadania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego wprowadzone ustawą o szczególnych uprawieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej*, „Prawo asekuracyjne” 2020, nr 1, s. 53–54.

3. Uprawnienia przysługujące poszkodowanym w sytuacji wyczerpania sumy gwarancyjnej

Podmiotem uprawnionym do dochodzenia roszczeń opisywanych w niniejszym opracowaniu, zarówno w postępowaniu przed procesowym, jak i bezpośrednio przed sądem, będzie poszkodowany, który doznał szkody w wyniku danego zdarzenia. Należy wskazać, że poszkodowany wprawdzie nie jest stroną umowy ubezpieczenia, jednakże przysługuje mu na zasadzie art. 822 § 4 k.c. uprawnienie pozwalające na dochodzenie odszkodowania bezpośrednio od ubezpieczyciela (*actio directa*). W judykaturze nie budzi wątpliwości okoliczność, że w sytuacji ziszczenia się wypadku, który objęty został ochroną ubezpieczeniową, to właśnie poszkodowany staje się wierzycielem ubezpieczyciela. Powyższa konstrukcja tworzy trójstronny stosunek prawny *sui generis* mający podwójną deliktowo-kontraktową strukturę¹⁵.

Ustawodawca, mając na względzie dobro osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych, w sytuacji, gdy w wyniku wypłat świadczeń odszkodowawczych doszło do wyczerpania sumy gwarancyjnej, stwarza poszkodowanym możliwość podjęcia określonych działań. Opisywane w niniejszym tekście rozwiązania są szczególne i wyjątkowe oraz zastosowanie mają wyłącznie w ramach systemu ubezpieczeń obowiązkowych¹⁶. Poszkodowani mogą wytoczyć powództwo o ukształtowanie stosunku prawnego wynikającego z umowy ubezpieczenia na podstawie art. 357¹ k.c. oraz wystąpić z roszczeniem o wypłatę renty do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w oparciu o art. 2 u.s.u.¹⁷. Zastosowanie jednego z powyżej przywołanych uprawnień nie wyklucza zastosowania drugiego. Nie byłoby właściwą koncepcją racjonalnego ustawodawcy założenie, że zgłoszenie roszczenia o wypłatę renty do UFG, przy utrzymaniu możliwości wytoczenia powództwa na zasadzie art. 357¹ k.c., prowadziło do oddalenia wskazanego powództwa. Nie jest prawidłowe przyjęcie, że w takim przypadku nie występowałoby zagrożenie rażąco strata. Ustawodawca jednoznacznie nie wyłączył takiego zastosowania. Opisywane roszczenia nie uszczuplają nawzajem ochrony przyznanej poszkodowanym, lecz stanowią jej wzajemne uzupełnienie¹⁸.

4. Zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus*

Przepisy k.c. wprowadzają możliwość oznaczenia sposobu wykonania zobowiązania, wysokości świadczenia lub orzeczenia o rozwiązaniu danej umowy przez sąd w przypadku, gdy z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie danego świadczenia połączone byłoby z nadmiernymi trudnościami lub groziłoby jednej ze stron rażąco strata, czego strony nie mogły przewidzieć przy zawieraniu umowy. Orzeczenie sądu w tym zakresie może nastąpić po rozważeniu interesów stron oraz w oparciu o zasady współzycia społecznego¹⁹. Klauzula *rebus sic stantibus* jest wyjątkiem od zasady *pacta sunt servanda*, poprzez wprowadzenie uprawnienia pozwalającego stronom na wytoczenie powództwa z żądaniem modyfikacji lub rozwiązania danego stosunku prawnego. Jednakże podkreśla się, że wskazana klauzula ma charakter wyjątkowy. Celem wprowadzenia regulacji *rebus sic stantibus* jest zapobieganie rażąco niesłusznemu pokrzywdzeniu jednej ze stron umowy. Chroni ona zatem przed niekorzystnymi zmianami stosunków społecznych w trakcie trwania umowy²⁰.

We współczesnym obrocie prawnym istnieje wiele stosunków prawnych charakteryzujących się znacznymi rozbieżnościami czasowymi pomiędzy datą ich powstania a chwilą ich wykonania. Wskazany znaczny okres może powodować powstanie pewnych okoliczności i zdarzeń, powodujących brak

15 Uchwała SN z 2 lutego 2011 r. III CZP 128/10, Legalis 282953.

16 Tamże, s. 53.

17 Ustawa z dnia 19 czerwca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r., Dz.U. 2019, poz. 1631, dalej: Ustawa o u.s.u.o.p.

18 Wyrok SO w Kielcach z 14 stycznia 2021 r. II Ca 1294/20, Legalis 2545883.

19 Art. 357¹ k.c.

20 M. Mataczyński, M. Saczywko, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626*, Legalis, Warszawa 2022, art. 357¹, s. 1–2.

adekwatności spełnienia świadczenia przez stronę stosunku²¹. Jednakże zastosowanie opisywanej klauzuli możliwe jest wyłącznie w szczególnych przypadkach przy spełnieniu określonych kryteriów.

Obligatoryjnymi czynnikami, które muszą wystąpić w razie zastosowaniu klauzuli *rebus sic stantibus*, są: zaistnienie nadzwyczajnej zmiany stosunków, powstanie nadmiernych trudności w spełnieniu określonego świadczenia lub groźba doznania przez stronę rażącej straty oraz nieprzewidywalność możliwości wystąpienia zmiany stosunków przy zawarciu umowy. Podczas analizy doktryny nasuwa się konkluzja, że wymienione przesłanki są na tyle ogólne, że w związku z tym stale wywołują liczne wątpliwości interpretacyjne. W konsekwencji wpływa to niekorzystnie na pewność obrotu gospodarczo-prawnego²².

Podstawową zasadą zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* jest zaistnienie nadzwyczajnej zmiany stosunków, która ma charakter obiektywny i niezależny od stron. Co ważne, określenie nadzwyczajnej zmiany stosunków nie odnosi się do modyfikacji w indywidualnej sytuacji stron danego stosunku prawnego, ale powinno wiązać się z przełomem w zakresie stosunków społecznych i warunków gospodarczych mających charakter powszechny i niezależny²³. Okoliczności te powinny być nieobjęte typowym ryzykiem umownym, gdyż jest to stan niezwykle i niespotykany, który występuje bardzo rzadko²⁴. Opisywany przepis nie wskazuje konkretnego momentu, w którym powinna nastąpić nadzwyczajna zmiana stosunków, jednakże doktryna określa, że powinno to urzeczywistnić się po zawarciu umowy, ale jeszcze przed jej wygaśnięciem²⁵.

Przesłanka nieprzewidywalności opisywanej zmiany stosunków, a co za tym idzie nadmiernej trudności lub groźby rażącej straty, dotyczy nie tylko dosłownego nieprzewidywania, ale również niemożliwości rozpoznania takiej sytuacji przy dołożeniu należytej staranności. Co więcej, określony w przepisie art. 357¹ k.c. brak dokładności powinien odnosić się do skutków nadzwyczajnej zmiany stosunków kształtujących sytuację strony w pewien określony sposób²⁶.

W kontekście powyższych rozważań należy zwrócić uwagę na art. 22a u.u.o. UFG i PBUiK, który zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do określonych działań w związku z możliwością wyczerpania sumy gwarancyjnej. Zakład ubezpieczeń zobowiązany jest do poinformowania poszkodowanego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia o możliwości wyczerpania się określonej w umowie ubezpieczenia sumy gwarancyjnej w sytuacji, gdy łączna kwota wypłaconych odszkodowań lub innych świadczeń przekroczy 80% sumy gwarancyjnej określonej w umowie. Jednocześnie przy przekazaniu informacji zakład ubezpieczeń powiadamia o możliwości wytoczenia powództwa do właściwego sądu o ukształtowanie na podstawie art. 357¹ k.c. stosunku prawnego wynikającego z umowy ubezpieczenia.

W związku z możliwością wytoczenia powództwa na podstawie art. 357¹ k.c. kluczowe jest, aby powództwo to zostało wytoczone jeszcze przed wyczerpaniem sumy gwarancyjnej. Możliwe jest zatem przekształcenie stosunku prawnego. Może ono nastąpić tylko w sytuacji, gdy odpowiednie powództwo zostanie wytoczone niezwłocznie po zmanifestowaniu, że poszkodowany nie uważa spełnienia ustalonego świadczenia za wykonanie zobowiązania, które skutkowałoby jego wygaśnięciem. Jeżeli zatem skutek w postaci wygaśnięcia zobowiązania nastąpił, nie będzie miało znaczenia kwestionowanie przez poszkodowanego powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności czy wniesienie środka odwoławczego²⁷.

Możliwość dopuszczenia zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* w odniesieniu do podwyższenia

21 Wyrok SA w Łodzi z 17 grudnia 2015 r. I ACa 868/15, Legalis 1408620.

22 Ł. Chyla, *Problematyka wpływu zmiany stosunków na wykonanie zobowiązań w świetle art. 357¹ k.c.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 9, s. 17.

23 Wyrok SA w Łodzi z 17 grudnia 2015 r. I ACa 868/15), Legalis 1408620.

24 J. Lachner, *Problematyka zmian umowy w związku z nadzwyczajną zmianą okoliczności*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce” 2014, nr 362, s. 246.

25 A. Rzetecka-Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, LEX/el. 2011, art. 357¹ k.c..

26 J. Lachner, *Problematyka zmian...*, s. 247.

27 Wyrok SN z 11 stycznia 2018 r. III CSK 369/16, Legalis 1728693.

sumy gwarancyjnej było przedmiotem wielu orzeczeń SN, a później również sądów powszechnych. Aktualnie pojawiające się koncepcje pozwalają na sądową ingerencję w wysokość sumy gwarancyjnej²⁸. Istotnym faktem, na który należy jednak zwrócić uwagę, jest data zdarzenia szkodzącego. W badanych orzeczeniach sądów powszechnych, w których sąd orzekający podniósł sumę gwarancyjną, zdarzenie szkodzące, któremu uległa osoba poszkodowana miało miejsce na początku lat 00. przed 2004 r.²⁹ Wskazana data jest o tyle istotna, gdyż w związku z wejściem Polski do UE przyjęto aktualnie obowiązujący model sumy gwarancyjnej, a więc odpowiedzialności do wysokości minimalnej, osobno w przypadku szkód na osobie, a osobno w przypadku szkód na mieniu³⁰. Można zatem dojść do wniosku, że czynnikiem decydującym w przypadku podwyższenia sumy gwarancyjnej jest konieczność dostosowania regulacji prawa krajowego do prawa wspólnotowego w związku z wejściem Polski do UE. Co za tym idzie, nastąpiła zmiana funkcji ubezpieczeń komunikacyjnych oraz znaczny wzrost sumy gwarancyjnej. Przykładowo, w sprawie będącej przedmiotem orzekania SO w Białymstoku niezwykle istotny był fakt, że od zdarzenia do momentu orzekania suma gwarancyjna zmieniła się aż ośmiokrotnie³¹.

Rozważając możliwość ingerencji w wysokość sumy gwarancyjnej, nie sposób pominąć tak zasadniczej kwestii, jaką jest ciężar zmiany stosunków. Należy pamiętać, że podwyższenie sumy gwarancyjnej dotykać będzie przede wszystkim pozwanego, którym w większości wypadków jest zakład ubezpieczeń. W związku z tym należy mieć na uwadze fakt, że w takiej sytuacji interesy ubezpieczyciela doznają uszczerbku. Dążąc do poprawy sytuacji osoby poszkodowanej, należy mieć na względzie ukształtowanie roszczenia w sposób najmniej dotkliwy dla zakładu ubezpieczeń³². Nierzadko zdarza się, że żądana przez powoda suma gwarancyjna jest znacznie wygórowana, w związku z czym podwyższenie sumy gwarancyjnej nie powinno zawsze następować do żądanej kwoty. Prowadziłoby to do sytuacji, w której cały ciężar zmiany stosunków ponosiłby pozwany. Z tego względu również poszkodowany powinien ponosić choćby minimalny ciężar związany ze zmianą stosunków, co sytuację zakładów ubezpieczeń czyniłoby bardziej pewną. Należy również pamiętać, że nakładanie na ubezpieczycieli obowiązku wypłaty świadczeń, których nie przewidziano przy zawarciu umowy, może pociągać za sobą skutki w postaci podwyższenia składek ubezpieczeniowych OC kierowców. Może to mieć szersze negatywne skutki ekonomiczne w tym aspekcie³³. Z drugiej strony zwraca się uwagę, że to właśnie ubezpieczyciel jest podmiotem silniejszym ekonomicznie³⁴.

W powyższym kontekście należy również wskazać, że zakład ubezpieczeń może bronić swoich roszczeń poprzez wytoczenie powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności zobowiązującego go do wypłaty renty. Podstawą takiego roszczenia będzie zapłata przez zakład ubezpieczeń świadczenia odszkodowawczego o charakterze okresowym do wysokości sumy gwarancyjnej³⁵.

W doktrynie pojawiają się, jednakże również liczne uwagi krytyczne wskazujące, że przesłanki zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* nie będą miały zastosowania dla podwyższenia sumy gwarancyjnej. Podnosi się, że nowelizacja stanu prawnego nie może być traktowana jako nadzwyczajna zmiana stosunków. Dotyczy to ustawowych zmian wysokości sumy gwarancyjnej, które na przestrzeni lat regularnie ją podwyższały. Dodatkowo poszkodowanego nie sposób uznać za stronę umowy, ponieważ brzmienie art. 357¹ k.c. dowodzi, że dotyczy on wyłącznie stosunków pomiędzy stronami danej umowy³⁶. Jednak ostatniego argumentu nie sposób uznać za zasadny, a regulacja zawarta w art. 357¹ k.c.

28 Wyrok SO w Białymstoku z 24 września 2019 r., I C 70/18, nie publ.

29 Taki stan faktyczny występuje w następujących orzeczeniach: wyrok SO w Białymstoku z 24 września 2019 r., I C 70/18, nie publ.; wyrok SA w Łodzi z 17 grudnia 2015 r., I A Ca 868/15, Legalis 1408620; wyrok SA w Lublinie z 31 stycznia 2022 r., I Aca 696/21, Legalis 2670546.

30 I. Kaja, A. Wawrzyniecka, Z. Cwalińska-Weychert, *Nowe zadania...*, s. 50.

31 Tamże, Wyrok SO w Białymstoku z 24 września 2019 r., I C 70/18, nie publ.

32 Wyrok SO w Łodzi z 29 września 2020 r., II C 1389/19, Legalis 2545977.

33 Tamże, wyrok SO w Białymstoku z 24 września 2019 r., I C 70/18, niepubl.

34 Wyrok SO w Poznaniu z 24 stycznia 2018 r., XII C 2500/15, Legalis 2113101; wyrok SO w Sieradzu z 15 września 2020 r., I C 178/20, Legalis 2493797.

35 Uchwała SN z 2 lutego 2011 r., III CZP 128/10.

36 G. Dybała, K. Szpyt, [w:] A. Kubiak-Cyruł, M. Maniszewska, M. Plakwicz, J. Szczerbowski, G. Urbanik, M. Ziemiak, M. Zydro, G. Dybała, K. Szpyt (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 36, s. 207–209.

może być stosowana do umów ubezpieczenia OC komunikacyjnego, gdyż poszkodowany posiada uprawnienie do wystąpienia z bezpośrednim roszczeniem do ubezpieczyciela (*actio directa*)³⁷. Podobne wnioski należy wynieść w odniesieniu do UFG. Roszczenie wobec funduszu nie wynika z umowy, lecz z ustawy jednak należy dopuścić zastosowanie art. 357¹ k.c., ponieważ wynika to ze zbieżności statusu prawnego roszczenia poszkodowanego wobec UFG oraz wobec zakładu ubezpieczeń. Jeżeli sprawca zdarzenia zawarłby umowę ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych lub można byłoby go zidentyfikować, to poszkodowany mógłby dochodzić swojego roszczenia wobec jego ubezpieczyciela³⁸.

5. Roszczenie dotyczące wypłaty renty wobec Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego

Ustawa o u.s.u.o.p. wprowadziła nowe świadczenie, z którym mogą wystąpić osoby poszkodowane w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej, która została ustalona na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 2006 r. Bodźcem do wprowadzenia opisywanej regulacji było wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z 20 kwietnia 2016 r., które dotyczyło problemu wyczerpywania się sum gwarancyjnych w umowach ubezpieczenia posiadaczy pojazdów mechanicznych. Kwestia ta została poruszona ze względu na napływające do rzecznika skargi związane ze skutkami wyczerpania się sumy gwarancyjnej w odniesieniu do zdarzeń mających miejsce w latach 90. Osoby te ze względu na poważne obrażenia zostały pozbawione środków finansowych na pokrycie swoich potrzeb³⁹. Opisywane w niniejszym rozdziale uprawnienia mają charakter pieniężny i przybierają postać wypłacanej przez UFG renty.

Opisywana regulacja dotyczy umów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, które zostały zawarte przed 1 stycznia 2006 r. oraz poszkodowanych w zdarzeniach mających miejsce przed 1 stycznia 2004 r.⁴⁰ lub przed 1 stycznia 2006 r.⁴¹, jeżeli nie ustalono tożsamości sprawcy ani nie zidentyfikowano pojazdu⁴². W kontekście niniejszych rozważań odpowiedzialność UFG powstaje, gdy wskutek wypłaty świadczeń dochodzi do wyczerpania sumy gwarancyjnej. Jak wskazano powyżej, ustawodawca ograniczył ten zakres w zakresie daty zdarzenia oraz górnej wysokości, a więc do obecnej granicy sumy gwarancyjnej w ubezpieczeniach OC komunikacyjnego. Co więcej, możliwość dochodzenia renty dotyczy wyłącznie szkód powstałych na terytorium RP. Dodatkowo UFG odpowiada jedynie w zakresie wypłaty renty na zwiększone potrzeby, z tytułu utraconych możliwości zarobkowania czy z tytułu zmniejszonych widoków powodzenia na przyszłość⁴³. Nie jest zatem możliwe dochodzenie renty z tytułu renty alimentacyjnej, zadośćuczynień czy odszkodowań⁴⁴.

Podkreślić należy, że UFG będzie odpowiadać za zobowiązania rentowe wyłącznie, gdy zakład ubezpieczeń nie został zobowiązany do ich wypłaty na podstawie orzeczenia sądu, które ustaliło inną wysokość sumy gwarancyjnej niż ustalona w umowie. Odpowiedzialność przejmuje UFG, gdy suma gwarancyjna się wyczerpie oraz gdy poszkodowany nie wystąpił z pozwem o jej podwyższenie wobec zakładu ubezpieczeń lub jego powództwo zostanie oddalone⁴⁵.

37 E. Kiziewicz, *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej – kiedy wytoczyć powództwo?*, „Monitor Ubezpieczeniowy” 2014, nr 56, s. 1–3, <https://mu.rf.gov.pl/56/art-13.html> [dostęp: 23.05.2023].

38 Wyrok SN Izba Cywilna z 30 maja 2017 r. IV CSK 445/16, Legalis 1683132.

39 I. Kaja, A. Wawrzyniecka, Z. Cwalińska-Weychert, *Nowe zadania...*, s. 53.

40 Art. 51 ust. 2 pkt 1–2 ustawy z dnia 18 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 1990 Nr 59, poz. 344, ze zm.

41 Art. 98 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. Nr 124, poz. 1152, ze zm.

42 Art. 1 ust. 1–2 ustawy z dnia 19 czerwca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r., Dz.U. 2019, poz. 1631 ze zm.

43 Art. 444 § 2 k.c.

44 I. Kaja, A. Wawrzyniecka, Z. Cwalińska-Weychert, *Nowe zadania...*, s. 57.

45 Wyrok SA w Poznaniu z 28 marca 2022 r., I ACa 165/21, Legalis 2694946.

6. Podsumowanie

Będąca przedmiotem niniejszego opracowania problematyka dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych nadal zachowuje swoje doniosłe znaczenie ze względu na ochronę interesów osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych wobec wyczerpania się sumy gwarancyjnej. Wprowadzone rozwiązania, a więc możliwość dochodzenia podwyższenia wysokości sumy gwarancyjnej oraz renty wobec UFG, wydają się zasadne, ponieważ pozwalają poszkodowanym pozostającym w trudnych sytuacjach na egzekwowanie dalszej ochrony.

Analizowane w niniejszym tekście orzecznictwo jednoznacznie wskazuje, że pomimo wielu wątpliwości interpretacyjnych, judykatura przyznaje możliwość dochodzenia dalszych roszczeń w sytuacji wyczerpania sumy gwarancyjnej. Z przeprowadzonego opracowania można wysnuć wnioski, że wprowadzone rozwiązania w dużej mierze prowadzą do ochrony interesów pokrzywdzonych. Jednocześnie możliwość ich zastosowania jest na tyle wąska, że nie będzie ona prowadzić do nadużyć.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610.
 Ustawa z dnia 18 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 1990 Nr 59, poz. 344, ze zm.
 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. Nr 124, poz. 1152 ze zm.
 Uchwała SN z 2 lutego 2011 r., III CZP 128/10, Legalis 282953.
 Ustawa z dnia 19 czerwca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r., Dz.U. 2019, poz. 1631, ze zm.

Akty urzędowe:

- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich A. Bodnara do Marszałka Senatu RP z 20 kwietnia 2016 r., V.510.172.2014.EG, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_Marszalka_Senatu_RP_ws_ochrony_praw_osob_poszkodowanych_w_wypadkach_komunikacyjnych_w_latach_90_tych.pdf [dostęp: 19.10.2023].
 Stanowisko Ministra Finansów z 5 września 2016 r., FN6.701.39.2016, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2016/kpcpp/materialy/material_min_finans_76.pdf [dostęp: 19.10.2023].

Orzecznictwo:

- Wyrok SN z 20 lipca 1990 r., I CR 451/90, Legalis 26997.
 Wyrok SA w Łodzi z 17 grudnia 2015 r., I ACa 868/15, Legalis1408620.
 Wyrok SN Izba Cywilna z 30 maja 2017 r., IV CSK 445/16, Legalis 1683132.
 Wyrok SA w Łodzi z 20 lipca 2017 r., I ACa 1770/16, Legalis 1675866.
 Wyrok SN z 11 stycznia 2018 r., III CSK 369/16, Legalis 1728693.
 Wyrok SO w Poznaniu z 24 stycznia 2018 r., XII C 2500/15, Legalis 2113101.
 Wyrok SA w Poznaniu z 31 stycznia 2018 r., I ACa 733/17, Legalis 1768465.
 Wyrok SO w Białymstoku z 24 września 2019 r., I C 70/18, nie publ.
 Wyrok SO w Sieradzu z 15 września 2020 r., I C 178/20, Legalis 2493797.
 Wyrok SO w Łodzi z 29 września 2020 r., II C 1389/19, Legalis 2545977.
 Wyrok SO w Kielcach z 14 stycznia 2021 r., II Ca 1294/20, Legalis 2545883.
 Wyrok SA w Lublinie z 31 stycznia 2022 r., I ACa 696/21, Legalis 2670546.
 Wyrok SA w Poznaniu z 28 marca 2022 r., I ACa 165/21, Legalis 2694946.

Publikacje:

- Chyla Ł., *Problematyka wpływu zmiany stosunków na wykonanie zobowiązań w świetle art. 357¹ k.c.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 9, s. 14–28.
- Dybała G., Szpyt A., [w:] A. Kubiak-Cyrul, M. Maniszewska, M. Plakwicz, J. Szczerbowski, G. Urbanik, M. Ziemiak, M. Zygo, G. Dybała, K. Szpyt (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 36, s. 207–209.
- Kaja I., Wawrzeńska A., Cwalińska-Weychert Z., *Nowe zadania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego wprowadzone ustawą o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej*, „Prawo asekuracyjne” 2020, nr 1, s. 50–57.
- Kiziewicz E., *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej – kiedy wytoczyć powództwo?*, „Monitor Ubezpieczeniowy” 2014, nr 56, s. 1–3, <https://mu.rf.gov.pl/56/art-13.html> [dostęp: 23.05.2023].
- Lachner J., *Problematyka zmian umowy w związku z nadzwyczajną zmianą okoliczności*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce” 2014, nr 362, s. 246–247.
- Mataczyński M., Saczywko M., [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art 353-626*, Legalis, Warszawa 2022, art. 357¹, s. 1–2.
- Niezgoda K., [w:] J. Miaskowski, K. Niezgoda, P. Skawiński (red.), *Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, art. 4, s. 25.
- Rzetecka-Gil A., *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, LEX/el. 2011, art. 357¹ k.c.
- Skwarzyński M., *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej w umowach ubezpieczenia obowiązkowego w kontekście długu i odpowiedzialności ubezpieczyciela wobec poszkodowanego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, 21(1), s. 133–136.
- Węgrzynowski Ł., *Dopuszczalność sądowej modyfikacji sumy gwarancyjnej w ubezpieczeniu OC po jej wyczerpaniu*, „PS” 2019, nr 11–12, s. 38–47.

Netografia:

- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wyczerpanie sumy gwarancyjnej – argumenty prawne RPO*, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyczerpanie_ubezpieczeniowej_sumy_gwarancyjnej_argumenty_prawne_RPO.pdf [dostęp: 22.05.2023].

LEGALIZACJA POBYTU I ZATRUDNIENIA CUDZOZIEMCÓW PODLEGAJĄCYCH CZASOWEJ OCHRONIE W POLSCE W ZWIĄZKU Z ROSYJSKĄ AGRESJĄ W UKRAINIE – WYBRANE ZAGADNIENIA

Legalisation of stay and employment of foreigners subject to temporary protection
in Poland in connection with the Russian aggression in Ukraine: Selected issues

Joanna Lutkiewicz

ORCID: 0009-0000-7068-9366

Abstrakt

Rosyjska militarna agresja na terytorium Ukrainy 24 lutego 2022 r. wywołała masową ucieczkę ludności z Ukrainy, w szczególności do krajów Unii Europejskiej (UE). Zaistniała sytuacja spowodowała uruchomienie unijnych przepisów w zakresie minimalnych standardów ochrony tymczasowej zapewniających jednolite działania członków UE na wypadek wystąpienia napływu masowej fali wysiedleńców. Polskie władze przewidziały dodatkowe, czasowe rozwiązania legalizujące pobyt i pracę w Polsce dla cudzoziemców uciekających przed rosyjską inwazją, jak i dla obywateli Ukrainy legalnie przebywających w Polsce przed rozpoczęciem działań zbrojnych. Rozszerzone warunki ochrony czasowej gwarantują pobyt i pracę w Polsce do 30 czerwca 2024 r. bez dodatkowych zezwoleń. Tak daleko wysunięta liberalizacja przepisów zapewnia wysiedleńcom szybką integrację. Niestety, naprędce wprowadzane regulacje wymagają ciągłych poprawek, co przyczynia się do chaosu prawnego, niepewności sytuacji prawnej oraz wielu problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania tych unormowań na rynku pracy.

Abstract

The Russian military aggression on the territory of Ukraine on February 24 February 2022 caused a mass exodus of people from Ukraine, in particular to European Union (EU) countries. The situation triggered EU provisions on minimum standards of temporary protection, ensuring uniform action by EU members in the event of a massive influx of displaced persons. The Polish authorities provided for additional, temporary solutions to legalise the stay and work in Poland of foreigners fleeing the Russian invasion, as well as for Ukrainian citizens legally residing in Poland before the start of hostilities. The extension of this temporary protection guaranteed stay and work in Poland until 30 April 2024 without additional permits. Such far-reaching liberalisation of regulations ensures the quick integration of the displaced persons. Unfortunately, hastily introduced regulations require constant amendments, which contributes to legal chaos, an uncertain legal situation and many problems with interpretation in the practical application of these regulations on the labour market.

Słowa kluczowe: legalizacja pobytu, legalizacja pracy, ochrona czasowa, wysiedleńcy, cudzoziemiec

Keywords: legalisation of stay, legalisation of work, temporary protection, displaced persons, foreigner

1. Uwagi wprowadzające

Rosyjska militarna agresja na terytorium Ukrainy 24 lutego 2022 r. wywołała masową ucieczkę ludności z Ukrainy głównie do krajów UE. Otwartość obywateli UE, a w szczególności Polaków, na potrzeby uciekającej z terenów wojny ludności jest bezprecedensowa. Na podstawie danych przygotowanych przez UNHCR The UN Refugee Agency na 29 czerwca 2022 r. terytorium Ukrainy od 24 lutego 2022 r. opuściło 8,4 mln osób. Do Polski przybyło 4,3 mln uciekinierów¹. Jak wynika z Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2023 (program rządowy)² Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, do końca 2022 r. pracę w Polsce podjęło ok. 780 tys. obywateli Ukrainy, którzy objęci zostali ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³.

Agresja rosyjska wywołała duże następstwa decyzyjne na arenie międzynarodowej. Najistotniejszym działaniem na obszarze UE było wprowadzenie w życie, po raz pierwszy w historii, uśpionej dotychczas dyrektywy Rady UE 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁴. Przepisy w tym zakresie utworzone zostały 20 lipca 2001 r. przez Radę UE wskutek wysiedleń występujących podczas wojny w byłej Jugosławii. Zapewniały one spójne działania w przypadku pojawienia się masowej fali wysiedleńców, jaka miała miejsce w latach 90. XX w.⁵ Dyrektywa stała się prawnym drogowskazem oczekującym na realizację w przypadku podjęcia przez Radę UE decyzji o wystąpieniu masowego napływu wysiedleńców, którego skutkiem ma być wprowadzenie ochrony tymczasowej. W polskich regulacjach prawnych pojęcie to znane jest pod nazwą „ochrona czasowa”⁶.

Aktem prawnym, który pozwolił uruchomić ochronę tymczasową, jest decyzja wykonawcza Rady UE 2022/382 stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony⁸. Przywołane rozstrzygnięcie wprowadziło bezpośrednio w życie na poziomie unijnym nieaktywną dotychczas dyrektywę Rady UE 2001/55/WE, a w polskim prawie – rozdział 3 działu III ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁹. Art. 7 dyrektywy 2001/55/WE daje państwom członkowskim możliwość samodzielnego rozszerzenia, w ramach prawa krajowego, kręgu osób zaliczanych do wysiedleńców. Polski ustawodawca skorzystał z tej opcji, uchwalając u.p.o.U. Akt ten wyłącza ze swojego zastosowania w art. 2 ust. 8, rozdział 3 działu III u.c.o. Zatem osoby uciekające przed agresją

1 *Refugees from Ukraine across Europe*, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/94001> [dostęp: 29.06.2022].

2 Uchwała Rady Ministrów nr 112/2023 z 28 czerwca 2023 r.

3 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz.U. 2024, poz. 167, ze zm. – dalej: u.p.o.U.

4 Dyrektywa Rady WE 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami z 20 lipca 2001 r., Dz. Urz. WE L 212 z 8.07.2001 r., s. 12.

5 W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 27.

6 I. Florczak, *Wojna – szczególne regulacje dotyczące zatrudniania obywateli Ukrainy*, [w:] I. Florczak, K. Walczak (red.), *Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, HR na Szpilkach, Warszawa 2022, s. 209.

7 Odmienne nazewnictwo wynika z oficjalnej polskiej wersji językowej dyrektywy 2001/55/WE i decyzji. 2022/382/UE, M. Benio, *Minimalne standardy ochrony czasowej w prawie unijnym*, [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 14.

8 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz. Urz. UE L 71 z 4.03.2022r., s. 1 – dalej: Decyzja 2022/382.

9 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1504.

rosyjską do Polski mogą liczyć na rozszerzony zakres pomocy wynikający z u.p.o.U. w stosunku do u.c.o. W przypadku nieobjęcia ich z różnych powodów ustawą u.p.o.U. będą one korzystały z przywilejów, jakie daje dyrektywa 2001/55/WE wyrażona ustawą u.c.o.

Ochrona czasowa, jak sama nazwa wskazuje, jest tymczasowym narzędziem pomocy wysiedleńcom¹⁰. Granicznym okresem udzielenia zgody na ochronę czasową jest jeden rok. Przewidziana jest możliwość dwukrotnego wydłużenia tej ochrony, każdorazowo o okres 6 miesięcy, gdy sytuacja w uprzednim kraju zamieszkania nie pozwala na bezpieczny powrót. Art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/55/WE przewiduje kolejne roczne przedłużenie ochrony tymczasowej w przypadku trwania przyczyn powodujących jej wprowadzenie.

Osoby przybyłe do Polski w wyniku inwazji rosyjskiej można zakwalifikować do jednej z trzech grup:

- wysiedleńcy podlegający przepisom ustawy u.p.o.U.;
- wysiedleńcy niemieszający się w regulacjach prawnych o ochronie czasowej przewidzianych w ustawie u.p.o.U., którzy mogą skorzystać z pomocy wynikającej z Decyzji 2022/382 i podlegają przepisom zawartym w u.c.o.;
- wysiedleńcy niekwalifikujący się do dwóch wyżej wymienionych grup, których nie obejmują krajowe i unijne uregulowania ochrony czasowej.

W niniejszym opracowaniu omówiona zostanie sytuacja wysiedleńców podlegających ustawie u.p.o.U.

2. Legalizacja pobytu cudzoziemców objętych ustawą u.p.o.U. przybyłych do Polski w wyniku wojny w Ukrainie

Art. 2 ust. 7 ustawy u.p.o.U. gwarantuje ochronę czasową w Polsce dla osób uciekających przed agresją rosyjską w Ukrainie. Skorzystać z niej może każdy obywatel Ukrainy oraz jego małżonek/małżonka, o ile nie posiada obywatelstwa krajów UE. Objęci ochroną czasową w ustawie u.p.o.U. są również obywatele Ukrainy posiadający Kartę Polaka wraz z rodziną. Wymienieni cudzoziemcy legalnie mogą przebywać w Polsce do 30 czerwca 2024 r. Warunkiem jest legalne przybycie do Polski po wybuchu wojny w Ukrainie do dnia, który Rada Ministrów przyjmie jako ostateczny dzień terminu wjazdu na zasadach niniejszej ustawy¹¹ oraz deklaracja zamiaru pobytu na terenie RP. Art. 2 ust. 3 pkt 1 u.p.o.U. wyłącza z niniejszej ustawy obywateli Ukrainy, którzy posiadają następujące tytuły pobytowe: zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zezwolenie na pobyt czasowy, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt tolerowany, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Do grupy tej zaliczeni zostali również Ukraińcy, którzy złożyli lub mają zamiar złożyć w Polsce wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Ustawa u.p.o.U. przewiduje możliwość legalnego pobytu na terytorium RP do 31 sierpnia 2024 r. dla cudzoziemców, którzy w 30 czerwca 2024 r. korzystają z wychowania przedszkolnego, wykonują obowiązek szkolny przewidziany polskimi przepisami lub pobierają naukę w przedszkolu lub szkole spełniającej wymogi ukraińskiego systemu oświaty, z wymogiem realizacji tej edukacji za pomocą metod i technik kształcenia na odległość. Przedłużony termin pobytu w Polsce przewidziany jest również dla osób kształcących się w branżowej szkole II stopnia, szkole policealnej lub szkole dla dorosłych, jeżeli początek edukacji tych cudzoziemców przypada na rok szkolny 2022/2023. Ustawodawca przewidział również legalny pobyt w Polsce dla rodziców niepełnoletnich osób kształcących się na omówionych warunkach.

Kwestia przekraczania granicy nie jest unormowana w omawianej ustawie¹². Dlatego też znajdują tu zastosowanie przepisy obowiązujące dotychczas, opisujące zasady przekraczania granicy zawarte

10 M. Zdanowicz, *Formy ochrony cudzoziemców w Polsce*, [w:] M. Zdanowicz (red.), *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, Temida 2, Białystok 2007, s. 229.

11 Na dzień przygotowania artykułu ta data nie została jeszcze określona.

12 Opinia Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z 6 czerwca 2022 r., KG-CU-IV.074.46.2022.

w dziale III rozdziale 1 ustawy o cudzoziemcach¹³ i z uwagi na przynależność Polski do strefy Schengen, w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice – kodeks graniczny Schengen¹⁴. Uciekinierzy z Ukrainy nieposiadający wystarczających dokumentów do przekroczenia granicy masowo korzystają z zezwolenia Komendanta Placówki Straży Granicznej (KPSG). Wydawane jest ono na okres nie dłuższy niż 15 dni.

Ustawa u.p.o.U. w art. 3 ust. 3 nakłada na Komendanta Głównego Straży Granicznej obowiązek prowadzenia rejestru obywateli Ukrainy, którzy przybyli w ramach działań wojennych do Polski. Rejestr ten zasilany jest przez KPSG w punkcie granicznym podczas odprawy. Jeżeli osoby uciekające z Ukrainy nie zostały zarejestrowane w momencie przekraczania granicy, ich dane pobierane są z Rejestru Obywateli Ukrainy (ROU) prowadzonego przez Ministra Cyfryzacji. Zamieszczenie danych Ukraińca w ROU następuje poprzez złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL w związku z konfliktem w Ukrainie. Wniosek ten składa się osobiście w dowolnym organie wykonawczym urzędu gminy w terminie 30 dni od dnia przybycia na terytorium RP. Nadanie numeru PESEL we wskazanym trybie skutkuje przypisaniem statusu UKR, o którym mowa w art. 8 pkt 24a lit. d ustawy o ewidencji ludności¹⁵. Pobierane są wtedy odciski palców, fotografia i odwzorowanie własnoręcznego podpisu od osób powyżej 12 roku życia. Osoby, które miały nadany numer PESEL przed wejściem w życie u.p.o.U., mogą zmienić dotychczasowy status NUE¹⁶ na UKR, gdy spełniają warunki do uzyskania PESEL w procedurze przewidzianej dla statusu UKR¹⁷.

Dużym udogodnieniem dla uciekinierów z Ukrainy jest, moim zdaniem, elektroniczny dokument Diia.pl, dostępny w aplikacji mObywatel.pl. Ustawodawca w art. 10 u.p.o.U. przewidział jego powstanie, jednak dopiero Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia procedur oraz usług, w których dokument elektroniczny oraz certyfikat mogą być wykorzystywane do stwierdzania tożsamości obywatela Ukrainy¹⁸ pozwoliło legalnie korzystać z jego funkcjonalności. Dokument elektroniczny Diia.pl legalizuje pobyt w Polsce i wraz z ważnym dokumentem podróży uprawnia do przekraczania granicy Polski. Zapewnia on też pobyt w strefie Schengen w okresie 90 dni w każdym 180-dniowym okresie.

Pierwotnie nadany status UKR można utracić, opuszczając terytorium Polski na dłużej niż 30 dni¹⁹, przy czym termin ten należy rozpatrywać jako okres liczony ciągiem, bez sumowania kilku krótszych pobytów poza terytorium Polski²⁰. Korzystanie z ochrony czasowej w innym z państw UE pozbawia uprawnień wynikających z ustawy u.p.o.U. Nowelizacja u.p.o.U., dokonana na mocy ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw²¹, usystematyzowała warunki zmiany statusu UKR oraz możliwości jego ponownego uzyskania.

13 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. 2023, poz. 519, ze zm. – dalej: u.cudz.

14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice – kodeks graniczny Schengen, Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016 r., s. 1.

15 Ustawa z dnia 24 marca 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. 2022., poz. 1191, ze zm.

16 Jeden z różnych rodzajów statusów nadawanych cudzoziemcom w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców. Rozróżniamy status UE – przewidziany dla obywatela państwa członkowskiego UE, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej; CUE – przewidziany dla cudzoziemca będącego członkiem rodziny UE; NUE – przewidziany dla obywateli państw nieobjętych statusami UE; CUE oraz UKR – w przypadku osoby, której nadano numer PESEL na podstawie art. 4 u.p.o.U.

17 *Proces rejestracji obywatela Ukrainy o statusie cudzoziemca „UKR”, Instrukcja użytkownika*, nr wersji: 1.0, https://samorząd.pap.pl/sites/default/files/2022-03/Instrukcja%20u%C5%BCytkownika%20-%20Proces%20rejestracji%20obywatela%20Ukrainy%20o%20statusie..._.pdf [dostęp: 23.05.2023].

18 Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia procedur oraz usług, w których dokument elektroniczny oraz certyfikat mogą być wykorzystywane do stwierdzania tożsamości obywatela Ukrainy z 5 października 2023 r., Dz.U. 2023, poz. 2156.

19 P. Ciszek, *Legalizacja pobytu i pracy osób wysiedlonych z Ukrainy*, [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 29.

20 W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom...*, s. 71–73.

21 Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1383.

Omawiane przepisy gwarantują również legalny pobyt obywateli Ukrainy przebywających w Polsce przed 24 lutego 2022 r. Do 30 czerwca 2024 r. wydłuża się okres pobytu i okres ważności wizy krajowej, gdy upływ jej terminu ważności przypada w okresie od rozpoczęcia inwazji rosyjskiej w Ukrainie. Z kolei w przypadku posiadania przez obywatela Ukrainy zezwolenia na pobyt czasowy, którego okres ważności wynikający z decyzji upływa nie wcześniej niż 24 lutego 2022 r., pobyt ten z mocy prawa jest przedłużony do 30 czerwca 2024 r.

Omawiana ustawa w art. 42 przewiduje dla obywateli Ukrainy wydłużenie do 30 czerwca 2024 r.:

- terminu do opuszczenia Polski, gdy termin na opuszczenie RP w wydanej decyzji przypada w okresie od 24 lutego 2022 r.;
- terminu dobrowolnego powrotu, gdy termin dobrowolnego powrotu wynikający z wydanej decyzji wyznaczony jest w okresie od 24 lutego 2022 r.;
- terminu ważności karty pobytu, polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca, dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany”, gdy ostatni dzień ich ważność przypada w okresie od 24 lutego 2022 r.;
- terminu legalnego pobytu na terytorium RP, gdy ostatni dzień zgodnego z prawem okresu pobytu w Polsce przypada w okresie od 24 lutego 2022 r. i cudzoziemiec rozpoczął ten pobyt przed wymienioną datą: na podstawie wizy Schengen wydanej przez organ polski; na podstawie wizy wydanej przez inne państwo należące do obszaru Schengen; na podstawie dokumentu zezwalającego na pobyt wydanego przez właściwy organ innego państwa obszaru Schengen albo innego dokumentu pobytowego wydanego przez organ tego państwa, w ruchu bezwizowym.

Istotne jest to, że przedłużenie z mocy prawa ważności wymienionych dokumentów uprawnia do legalnego pobytu jedynie na terytorium Polski, nie stanowi zaś legalizacji pobytu poza jej obszarem.

Ustawa u.p.o.U., nadając uciekinierom ochronę czasową, zarazem wyłączyła możliwość złożenia przez nich wniosku legalizującego pobyt w Polsce na podstawie zezwoleń udzielanych przez wojewodę. Z ograniczeń tych zwolnieni zostali cudzoziemcy wykonujący pracę jako kierowca w transporcie międzynarodowym lub w transporcie drogowym. Od 1 kwietnia 2023 r. uciekinierzy posiadający zarejestrowany status UKR mogą składać wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji lub zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Do uzyskania wymienionych zezwoleń przewidziano udogodnienia. Jednym z nich jest zapewnienie wojewodzie dostępu do bazy odcisków linii papilarnych, które zostały pobrane w organie wykonawczym gminy podczas rejestracji wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR. Pozwala to złożyć wniosek listownie bez konieczności wizyty w urzędzie wojewódzkim. Kolejnym usprawniającym rozwiązaniem jest zaferowanie dla wysiedleńców programu informatycznego pod nazwą Moduł Obsługi Spraw (MOS). Pozwala on krok po kroku przygotować wniosek legalizujący pobyt w Polsce.

3. Legalizacja zatrudnienia cudzoziemców objętych ustawą u.p.o.U. przybyłych do Polski w wyniku wojny w Ukrainie

Ustawa u.p.o.U. przewiduje uproszczoną formę legalizacji pracy poprzez zgłoszenie powiadomienia w ciągu 14 dni od dnia podjęcia pracy przez Ukraińca. Wykorzystuje się w tym celu system teleinformatyczny – praca.gov.pl. Warunkiem obligatoryjnym skorzystania z tej uproszczonej formy jest legalny pobyt w Polsce. Powiadomienie wysyła się do Powiatowego Urzędu Pracy właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu, który powierza wykonywanie pracy. Kolejne nowelizacje ustawy u.p.o.U. doprecyzowują warunki dotyczące zatrudniania obywateli Ukrainy. Ustawodawca nakłada obowiązek powierzenia pracy w stosunku do czasu pracy, wskazanej liczby godzin i wynagrodzenia nie niższym niż określony w zgłoszonym powiadomieniu. Art. 22 ust. 1 u.p.o.U. dopuszcza również możliwość zwiększenia wymiaru czasu pracy lub liczby godzin wykonywania pracy z uwzględnieniem zasady proporcjonalności w zakresie wzrostu wynagrodzenia. Ponadto zniesiona została grzywna dla Ukraińca wynikająca z nielegalnego zatrudnienia,

przewidziana w art. 120 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²², w przypadku niedopełnienia obowiązku powiadomienia o powierzeniu przez podmiot zatrudniającego.

Istotnym doprecyzowaniem warunków legalizacji zatrudnienia jest art. 22 ust. 1a u.p.o.U., który zwalnia z obowiązku złożenia powiadomienia do Urzędu Pracy w przypadku Ukraińców wykonujących pracę na zasadach określonych w art. 87 u.p.z.i.r.p. Przywołany przepis określa przesłanki podjęcia pracy w RP przez cudzoziemców, enumeratywnie wyliczając tytuły pobytowe lub statusy osób, które zezwalają na pracę bez dodatkowego zezwolenia na pracę oraz zwolnienia z obowiązku wyrobienia takiego zezwolenia. Z przywołanych zwolnień niewymagających zgłoszenia powiadomienia wyłączone decyzje zezwalające na pobyt czasowy i pracę, gdy z ich treści wynika konieczność rejestracji powiadomienia. Jednocześnie doprecyzowany został termin rozpoczęcia 14-dniowego okresu na zgłoszenie powiadomienia w sytuacji, gdy Ukraińiec rozpoczął pracę przed udzieleniem zezwolenia na pobyt i pracę. Doręczenie stronie decyzji stanowi podstawę do rozpoczęcia biegu wymienionego terminu. Ta dyspozycja ustawodawcy niejednokrotnie nie jest możliwa do spełnienia w praktyce. Stroną w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę jest cudzoziemiec, i to on odbiera decyzję w tej kwestii. Termin dostarczenia pracodawcy rozstrzygnięcia uzależniony jest od jego woli i wiedzy w tym zakresie. Brak terminowego zgłoszenia powiadomienia, w przypadku dostarczenia decyzji z opóźnieniem, nie może obarczać pracodawcy niespełnieniem wymogów ustawy i wystąpieniem nielegalnego powierzenia pracy. Niestety, brak jest takich unormowań w ustawie. Duże kontrowersje budzi również regulacja prawna w zakresie dotyczącym zgłaszania powiadomienia po każdorazowym podjęciu pracy przez Ukraińca. Po raz kolejny wymusza to na pracodawcy poszukiwanie ścieżki obrony przed stwierdzeniem niedopełnienia obowiązków legalizujących zatrudnienie cudzoziemca.

Odrębne przepisy u.p.o.U. normują kwestie legalizacji pracy obywateli Ukrainy świadczących pracę przy zbiorach: chmielu, owoców, warzyw, tytoniu, ziół i roślin zielarskich, posiadających umowę o pomocy przy zbiorach powołaną w art. 91c ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²³. Cudzoziemcom wykonującym pracę na podstawie wskazanych regulacji z mocy prawa przedłuża się dotychczasową umowę do czasu upływu ich legalnego pobytu na terytorium RP. Instytucja powiadomienia ma również zastosowanie przy zawieraniu umowy o pomocy przy zbiorach. Oznacza to, że zgłoszenie w Powiatowym Urzędzie Pracy legalizuje pracę pomocnika rolnika²⁴.

Co istotne, legalizacja pracy przez powiadomienie nie wyklucza ze stosowania powszechnie obowiązujących przepisów związanych z zatrudnianiem. Nadal niezbędne jest m.in.: zgłoszenie cudzoziemca w ciągu 7 dni do ubezpieczeń w ZUS, a w przypadku świadczenia pracy przy zbiorach do KRUS, przeprowadzenie badań lekarskich oraz szkolenia BHP. Obowiązują w tym przypadku również przepisy prawa pracy, np. w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę²⁵.

4. Zakończenie

Wybuch wojny w Ukrainie wywołał masową ucieczkę mieszkańców tego państwa do innych krajów w poszukiwaniu schronienia. W Polsce z uwagi na kilkumilionowy napływ cudzoziemców niezbędne były szybkie działania zarówno ze strony polskich władz, ale przede wszystkim polskiej społeczności tak, by pomóc wysiedleńcom w odnalezieniu się w obcym kraju. Tworzone pierwotnie przepisy powstawały w pośpiechu, bez wymaganej analizy potrzeb zarówno napływającej ludności z Ukrainy, jak i możliwości pomocy państwa polskiego, dlatego też u.p.o.U. zawiera szereg niedociągnięć i nieścisłości. Z dniem wejścia w życie tego aktu wymusił on rewolucyjne zmiany w dotychczasowym systemie legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców opartym na wielu obowiązujących przepisach. Ukraińcy uciekający przed wojną otrzymują

22 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. 2023, poz. 735, ze zm. – dalej: u.p.z.i.r.p.

23 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1230 ze zm.

24 I. Florczak, *Szczególne regulacje związane z umową o pomocy przy zbiorach*, [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 92.

25 I. Florczak, *Zatrudnienie obywateli Ukrainy w realiach specustawy*, <https://legalis.pl/zatrudnianie-obywateli-ukrainy-w-realiach-specustawy/> [dostęp: 23.05.2022].

z dniem wjazdu do Polski legalny pobyt i prawo wykonywania pracy na równi z obywatelami RP. W przypadku pracy wymagany jest jedynie obowiązek zgłoszenia powiadomienia. Omawiane przepisy wywołują szereg problemów interpretacyjnych. Dopiero praktyka pozwala ustalić jednakowe ich stosowanie.

Sama rejestracja uciekinierów była olbrzymim wyzwaniem dla urzędników, gdyż w ciągu jednego dnia, oprócz wykonywania czynności *stricte* ewidencyjnych, musieli stać się translatorami dokumentów ukraińskich oraz osobami rozumiejącymi obce języki. Pracowali pod dużą presją. Kolejne problemy wynikały z braku funkcjonalności systemu PESEL, np. w bieżącej możliwości zmiany statusu cudzoziemca z NUE na UKR czy też wybranie z katalogu aktu urodzenia jako dokumentu stwierdzającego tożsamość dla osób niepełnoletnich.

Zastosowanie w praktyce przepisów art. 22 ust. 1, 1a, 1b i 1c u.p.o.U. dotyczących legalizacji pracy obywateli Ukrainy za pomocą powiadomienia budzi wiele wątpliwości. Z praktycznego punktu widzenia jest to bardzo prosta forma legalizacji zatrudnienia, gdyż nie wymaga żadnej zgody, akceptacji czy spełnienia dodatkowych warunków. Stanowi jedynie poinformowanie urzędu o fakcie powierzenia pracy cudzoziemcowi. Jednak budzi obawy, czy posiadanie innych zezwoleń legalizujących pracę obywatela Ukrainy jest wystarczające, aby nie zgłaszać powiadomienia. Wątpliwości budzi też omawiana we wcześniejszej części pracy sprawa terminowego zgłoszenia powiadomienia w przypadku braku informacji o dacie doręczenia decyzji legalizującej pobyt.

Unijne przepisy zapewniające ochronę tymczasową zostały przedłużone do 4 marca 2025 r. Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2023/2409²⁶. Nie przewidują one jednoczesnego wydłużenia daty obowiązywania ustawy u.p.o.U. Warunki legalizacji pobytu i pracy w Polsce uciekinierów z Ukrainy w Polsce po 30 czerwca 2024 r. zależne są zatem od decyzji polskiego ustawodawcy. Zważywszy na ciągłe trwające walki zbrojne na terytorium Ukrainy oraz brak możliwości bezpiecznego i trwałego powrotu do tego kraju, zasadne wydaje się zapewnienie dalszej ochrony czasowej w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1230, ze zm.
- Dyrektywa Rady WE 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami z 20 lipca 2001 r., Dz. Urz. WE L 212 z 8.07.2001 r., s.12.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1504, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. 2023, poz. 735, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 marca 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1191, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. 2023, poz. 519, ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice – kodeks graniczny Schengen, Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016 r., s. 1.
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz. Urz. UE L 71 z 4.03.2022r.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz.U. 2024, poz. 167, ze zm.

26 Decyzja wykonawcza Rady Unii Europejskiej 2023/2409 z 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, Dz. Urz. UE L 2409 z 24.10.2023 r., s. 2.

- Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1383.
- Uchwała Rady Ministrów nr 112/2023 z 28 czerwca 2023 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia procedur oraz usług, w których dokument elektroniczny oraz certyfikat mogą być wykorzystywane do stwierdzania tożsamości obywatela Ukrainy z 5 października 2023 r., Dz.U. 2023, poz. 2156, ze zm.
- Decyzja wykonawcza Rady Unii Europejskiej 2023/2409 z 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, Dz. Urz. UE L 2409 z 24.10.2023 r.

Akty urzędowe:

- Opinia Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z 6 czerwca 2022 r., KG-CU-IV.074.46.2022.

Publikacje:

- Benio M., *Minimalne standardy ochrony czasowej w prawie unijnym*, [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 13–26.
- Ciszek P., *Legalizacja pobytu i pracy osób wysiedlonych z Ukrainy*, [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 27–50.
- Florczak I., *Szczególne regulacje związane z umową o pomocy przy zbiorach*, [w:] I. Florczak (red.), *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 89–94.
- Florczak I., *Wojna – szczególne regulacje dotyczące zatrudniania obywateli Ukrainy*, [w:] I. Florczak, K. Walczak (red.), *Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, HR na Szpilkach, Warszawa 2022, *passim*.
- Klaus W.(red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Zdanowicz M., *Formy ochrony cudzoziemców w Polsce*, [w:] M. Zdanowicz (red.), *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, Temida 2, Białystok 2007, s. 217–230.

Netografia:

- Florczak I., *Zatrudnienie obywateli Ukrainy w realiach specustawy*, <https://legalis.pl/zatrudnianie-obywateli-ukrainy-w-realiach-specustawy/> [dostęp: 23.05.2022].
- Proces rejestracji obywatela Ukrainy o statusie cudzoziemca „UKR”, Instrukcja użytkownika*, nr wersji:1.0., <https://samorząd.pap.pl/sites/default/files/2022-03/Instrukcja%20u%C5%BCytkownika%20-%20Proces%20rejestracji%20obywatela%20Ukrainy%20o%20statusie...pdf> [dostęp: 23.05.2023].
- Refugees from Ukraine across Europe*, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/94001> [dostęp: 29.06.2022].

PRAWO DO ODDYCHANIA CZYSTYM POWIETRZEM JAKO DOBRO OSOBISTE CZŁOWIEKA

The right to breathe clean air as a human personal right

Michał Wojciech Sujecki

ORCID: 0009-0007-4217-0533

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia prawa do oddychania czystym powietrzem w świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawa przy szczególnym uwzględnieniu kwalifikacji do otwartego katalogu dóbr osobistych. Autor zestawia w niniejszym artykule stanowisko z uchwały SN z 28 maja 2021 r.¹ z rzeczywistym wymiarem problemu, jakim jest zanieczyszczenie powietrza w regionach, w których występuje przekroczenie dopuszczalnych norm jakości powietrza. Szczególnej analizie zostało poddane określenie korzyści oraz negatywnych skutków związanych z kwalifikacją prawa do oddychania czystym powietrzem do otwartego katalogu dóbr osobistych. Podjęta została zarazem próba ukierunkowania możliwych rozwiązań prawnych, które w rzeczywisty sposób mogłyby przeciwdziałać naruszeniu standardów jakości powietrza, a także ograniczyć negatywne skutki dla osób fizycznych.

Abstract

The purpose of the article is to present the issue of the right to breathe clean air in the light of the current legislation in Poland, taking particular account of its qualification for the open catalogue of personal rights. The author compares the view based on the resolution of the Supreme Court of May 28, 2021 in the Case III CZP 27/20, with the reality of the problem of air pollution in regions where acceptable air quality standards are not met. The element specifically reviewed within the framework of this article is the determination of the benefits and negative effects associated with the right to breathe clean air being added to the open catalogue of personal rights. An attempt is made to target possible legal solutions that could counteract the violation of air quality standards and limit the negative effects on individuals.

Słowa kluczowe: prawo do oddychania czystym powietrzem, dobra osobiste, środowisko naturalne, czyste powietrze, prawa środowiskowe

Keywords: right to breathe clean air, personal rights, environment, clean air, environmental laws

1 Uchwała SN z 28 maja 2021 r. – Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona dóbr osobistych, III CZP 27/20, OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

1. Wstęp do tematyki

Czyste środowisko naturalne i dostęp do czystego powietrza to wartości, które wraz z działaniem człowieka pogarszają się z dnia na dzień, prowadząc do nieodwracalnych skutków w postaci niepożądanych zmian klimatycznych². Skala tego globalnego problemu jest jednak ściśle powiązana z lokalnym podejściem do poszanowania czystego środowiska. W tej kategorii Polska wskazywana jest pośród państw o najgorszej sytuacji środowiskowej w UE³.

Negatywnie oceniana sytuacja środowiskowa w Polsce powiązana jest bezpośrednio z naruszaniem norm jakości powietrza. Zgodnie z wytycznymi przedstawionymi przez WHO „czyste powietrze” nie może przekraczać stężenia pyłu PM_{10} w objętości 45 mikrogramów na metr sześcienny, a pyłu $PM_{2,5}$ – 15 mikrogramów na metr sześcienny⁴. Wytyczne WHO wyznaczają jednak jedynie maksymalne stężenie, którego nie należy przekraczać w celu uniknięcia negatywnych efektów dla ludzi i środowiska. W Polsce dane dotyczące stanu jakości powietrza często zbliżają się do wyznaczonych przez WHO limitów, niekiedy wskazując znaczące przekroczenie stężenia szkodliwych zanieczyszczeń⁵. Przekraczanie norm jakości powietrza, pomimo że w okresie zimowym występuje dość powszechnie, nie powinno być akceptowane. Jak wynika z raportu Europejskiej Agencji Środowiska, w Polsce w 2020 r. w bezpośrednim związku z zanieczyszczeniem powietrza przedwcześnie zmarło 45 700 osób⁶.

Oddychanie czystym powietrzem w perspektywie pogłębiających się zmian klimatycznych oraz braku odpowiednich działań podejmowanych przez władze państwowe prowadzić może do znaczącego pogłębiania się zjawiska braku rzeczywistego dostępu do powietrza odpowiedniej jakości w szczególnie zagrożonych regionach. Wobec pogłębiającego się zagrożenia niezbędne jest wypracowanie odpowiedniej ochrony praw przysługującej poszkodowanym w wyniku obniżonej jakości powietrza. Obecnie obowiązujące przepisy nie wskazują jednak skutecznych środków przeciwdziałania naruszeniom oraz dochodzenia praw.

2. Ochrona prawa do oddychania czystym powietrzem w świetle przepisów prawa

2.1. Zarys regulacji o charakterze międzynarodowym

System międzynarodowej ochrony prawa do czystego powietrza powiązać można w szczególności z działalnością ONZ. W ramach jego działań podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 r. przyjęto deklarację w sprawie ochrony środowiska człowieka, która, jak wskazuje się w literaturze, zapoczątkowała dalsze działania na rzecz poszanowania ochrony środowiska⁷. W kolejnych latach kontynuowano zapoczątkowane wspólne inicjatywy na rzecz czystego środowiska⁸.

2 Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Sixth Assessment Report, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, <https://www.ipcc.ch/report> [dostęp: 1.02.2023].

3 M. Helak, *Europa przeciw katastrofie klimatycznej – Ranking najbardziej zielonych państw Unii Europejskiej*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2022, <https://wsiz.edu.pl/wp-content/> [dostęp: 1.02.2023]; zob. także Sprawozdanie specjalne nr 23 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, *Zanieczyszczenie powietrza – nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione*, Luksemburg 2018, <https://www.eea.europa.eu/Lists/ECADocuments/> [dostęp: 1.02.2023].

4 Światowa Organizacja Zdrowia, *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*, WHO European Center for Environment and Health, Bonn 2021, <https://www.who.int/publications> [dostęp: 1.02.2023].

5 Pomiar i dane statystyczne prowadzone są w Polsce przez Główną Inspekcję Ochrony Środowiska. *Bieżące pomiary*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current> [dostęp: 1.02.2023].

6 Raport Europejskiej Agencji Środowiska, *Jakość powietrza w Europie 2020*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2020, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe> [dostęp: 1.02.2023].

7 Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63 i nast.

8 Zob. Deklaracja przyjęta podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” na posiedzeniu w Rio de Janeiro od 3 do 14 czerwca 1992 r. oraz konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus (Dania) 25 czerwca 1998 r., Dz.U. 2003 r. Nr 78, poz. 706; zob. także Konwencje odnoszące się bezpośrednio do zagadnienia prawa do czystego powietrza: Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie 13 listopada 1979 r., Dz.U. 1985 r. Nr 60, poz. 311 ze zm.; Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 Nr 53, poz. 238.

Elementem międzynarodowej ochrony prawa do czystego powietrza jest także Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹. W art. 8 EKPC określono prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, mieszkania oraz korespondencji. Zastosowanie tego przepisu do ochrony prawa do czystego powietrza zostało potwierdzone przez ETPC, który w wyroku z 24 stycznia 2019 r. stwierdził, że utrzymujące się zanieczyszczenie powietrza oraz bezczynność władz państwowych stanowi naruszenie prawa poszanowania życia prywatnego¹⁰. W orzeczeniu ETPC wskazano szerokie rozumienie praw określonych w art. 8 EKPC, które obejmuje zarówno prawo do czystego środowiska, jak i prawo do oddychania czystym powietrzem jako jedno z praw człowieka¹¹.

Ochrona prawa do czystego powietrza znajduje podstawy także w systemie prawa UE. Choć wspomniane prawo jak dotąd nie zostało wyrażone wprost jako prawo podmiotowe przysługujące jednostce, wynika m.in. z wyznaczonych celów w prawie unijnym¹². W tym zakresie szczególne znaczenie posiada art. 191 Traktatu o Funkcjonowaniu UE¹³, który stanowi, że jednym z celów w unijnej polityce środowiska naturalnego jest ochrona zdrowia ludzkiego. Zastosowanie znajdują również przepisy Karty Praw Podstawowych UE¹⁴, która w art. 37 określa zasadę wymogu zintegrowania systemu ochrony środowiska z polityką Unii oraz zapewnienia zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada wskazana w Karcie Praw Podstawowych, podobnie jak cele określone w TFUE, pomimo braku bezpośredniego określenia norm prawnych, stanowią jednak istotne podstawy zarówno dla aktów unijnego prawa wtórnego, jak i orzecznictwa TSUE.

W celu realizacji wyznaczonych zasad prawa unijnego przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy¹⁵. Założeniem dyrektywy CAFE jest poprawa jakości powietrza poprzez wprowadzenie odpowiednich metod zapobiegania przekraczaniu norm oraz określenie obowiązku przeciwdziałania pogarszaniu się jakości powietrza. Zgodnie z przyjętą regulacją odpowiedzialność przestrzegania norm oraz dążenie do poprawy jakości powietrza w szczególności poprzez wprowadzenie rozwiązań zapobiegających naruszeniom spoczywają w pełni na państwach członkowskich¹⁶.

Regulacje unijne uzupełniają także orzecznictwo TSUE, z którego wywodzić należy wiążący wpływ na kształt legislacyjnych norm prawnych dla wszystkich państw członkowskich UE¹⁷. W ostatnich latach orzecznictwo Trybunału niejednokrotnie odnosiło się do zagadnień realizacji dyrektywy CAFE oraz szeroko rozumianej ochrony prawa do oddychania czystym powietrzem¹⁸. Z perspektywy

9 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., zwana dalej EKPC.

10 Wyrok ETPC z 24 stycznia 2019 r., 54414/13 oraz 54264/15, *Cordella et autres i Inni p. Włochy*, LEX 2610252.

11 K. Warecka, *Państwo ma obowiązek chronić obywateli przed zanieczyszczeniem powietrza. Omówienie wyroku ETPC z dnia 24 stycznia 2019 r., 54414/13 i 54264/15 (Cordella i inni)*, LEX/el. 2019.

12 J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*. „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 48.

13 Traktat o funkcjonowaniu UE, wersja skonsolidowana z 26 października 2012 r., Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

14 Karta praw podstawowych UE z 26 października 2012 r., Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.

15 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy, Dz. Urz. WE L 152 z 11.06.2008 r., s. 1, zwana dalej: dyrektywa CAFE. Polska implementowała Dyrektywę 2008/50/WE poprzez ustawę o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z 13 kwietnia 2012 r., Dz.U. 2012, poz. 460, ze zm.

16 M. Baran, *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 19–20; zob. także: M. Pchalek, *Część I Zagadnienia systemowe*, [w:] M. Pchalek (red.), *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 129–149; R. Bujalski, *Czy państwo można pozwać za smog? Omówienie opinii rzecznika generalnego TSUE z dnia 5 maja 2022 r., C-61/21 (Ministre de la Transition écologique and Premier ministre)*, LEX/el. 2022.

17 A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018, s. 88 i nast.; Por. P. Marcisz, *Swoboda Trybunału i jej ograniczenia*, [w:] P. Marcisz (red.), *Konceptja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 56–82.

18 TSUE orzekło między innymi na temat prawa jednostki do zaskarżenia do sądu zaniechań państwa członkowskiego w zakresie wdrażania środków przeciwdziałania naruszeniom norm powietrza (wyrok TSUE z 19 listopada 2014 r., C-404/13, *The Queen na wniosek ClientEarth p. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*,

omawianej tematyki szczególne znaczenie posiada orzeczenie TSUE z 5 kwietnia 2017 r. w sprawie C-488/15¹⁹ oraz wydane w analogicznej sprawie przeciwko Polsce orzeczenie z 22 lutego 2018 r. (sprawa C-336/16)²⁰. Orzeczenia dotyczyły w szczególności niewypełniania obowiązków w zakresie poprawy jakości powietrza nałożonych na państwa członkowskie przepisami dyrektywy CAFE, w tym nakazania ukształtowania odpowiednich procedur oraz przyspieszenia dotychczasowych działań na rzecz poprawy jakości powietrza.

System międzynarodowej ochrony prawa do czystego powietrza, jak wykazano powyżej, składa się z wielu rozproszonych elementów obejmujących zakresem państwa uczestniczące w wybranych organizacjach międzynarodowych. Rzeczywiste działania w zakresie przeciwdziałania naruszeniom norm jakości powietrza oraz wprowadzania odpowiednich rozwiązań w celu poprawy jakości powietrza pozostawione zostały jednak regulacjom prawa krajowego poszczególnych państw.

2.2. Regulacje prawa polskiego

W polskim systemie prawa ochrona czystego powietrza znajduje podstawy w Konstytucji RP²¹. Konstytucja RP w art. 5 określa ochronę środowiska jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych. Wyrażona ochrona oparta została na zasadzie zrównoważonego rozwoju, która oznacza wymóg wyważenia odpowiedniego poziomu pomiędzy rozwojem przemysłowym a ochroną środowiska naturalnego²². Uzupełnieniem zasady ustrojowej państwa jest art. 74 Konstytucji RP określający podstawowe zadania i obowiązki władzy publicznej. Jak wskazuje się w doktrynie: „ochrona środowiska jest jednym z elementów »bezpieczeństwa ekologicznego«, ale zadania władz publicznych są szersze, obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest nakazane przez art. 5 kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju”²³. Powyższe zasady nie kreują jednak bezpośrednich praw podmiotowych dla jednostek, pozostawiając przestrzeń na rozwiązania legislacyjne wprowadzające odpowiednią realizację określonych w Konstytucji RP obowiązków władzy publicznej²⁴.

Realizacja konstytucyjnych zasad w zakresie ochrony prawa do czystego powietrza (szerzej ochrony środowiska) nastąpiła poprzez wprowadzenie ustaw regulujących zagadnienia ochrony środowiska²⁵. Tematyka ochrony czystego powietrza została uwzględniona w szczególności w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁶, będącej także implementacją postanowień dyrektywy CAFE do polskiego porządku prawnego. Założeniem przepisów omawianej ustawy jest ochrona czystego powietrza „realizowana w szczególności poprzez określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągnięcia, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu”²⁷.

EU:C:2014:2382), w zakresie kwestionowania przyjmowanych systemów monitorowania jakości powietrza (wyrok TSUE z 26 czerwca 2019 r., C-723/17, *Lies Craeynest i in. p. Brussels Hoofdstedelijk Gewest i Brussels Instituut Voor Milieubeheer*, EU:C:2019:533). Zob. także: R. Maruszkin, *Areszt dla urzędnika za brak walki ze smogiem. Omówienie wyroku TS z dnia 19 grudnia 2019 r., C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe)*, LEX/el. 2019; R. Bujalski, *Czy państwo...*, dz. cyt.; M. Adamczak-Retecka, *Czas na CAFE. Glosa do wyroku TS z dnia 5 kwietnia 2017 r., C-448/15*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2017, nr 3, s. 107–115.

19 Wyrok TSUE z 5 kwietnia 2017 r., C-488/15, *Komisja p. Republice Bułgarii*, EU:C:2016:862.

20 Wyrok TSUE z 22 lutego 2018 r., C-336/16, *Komisja p. Rzeczpospolitej Polskiej*, EU:C:2018:94.

21 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm., zwana dalej: Konstytucja RP.

22 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 197 i nast.; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2012, art. 5, nb. 1-10 oraz art. 74, nb. 1–10.

23 L. Garlicki, M. Derlatka, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, art. 74, pkt 5.

24 M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, art. 74, pkt 2–3.

25 Zob. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1029, ze zm.; Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. 2022, poz. 2625, ze zm.; Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2065.

26 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556 ze zm.

27 M. Górski, *Ochrona Jakości Zasobów Środowiska*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 709–835.

Przepisy ustawy regulują także działania zapobiegawczo-naprawcze, w tym celu organy samorządu terytorialnego zobowiązane są do uchwalania szczegółowych programów ochrony powietrza. Przyjmuje się, że „programy ochrony powietrza powinny określać działania naprawcze tak, aby okresy, w których nie są dotrzymane poziomy dopuszczalne lub docelowe, lub pułap stężenia ekspozycji, były jak najkrótsze”²⁸. System ochrony prawa do czystego powietrza opiera się więc na powołaniu odpowiednich programów na szczeblu wojewódzkim oraz następczym przestrzeganiu określonych standardów jakości powietrza. W powołanych przepisach brakuje jednak określenia podmiotowego prawa jednostki, dochodzenia roszczeń z tytułu doznanego indywidualnego uszczerbku w wyniku nienależytego przestrzegania norm jakości powietrza w danym regionie²⁹.

Poszukując podstawy ochrony praw jednostki wobec uszczerbku wywołanego naruszeniem prawa do czystego powietrza, naturalnym kierunkiem rozważań jest zastosowanie instytucji dóbr osobistych określonej w art. 23 i 24 k.c. Jak przyjmuje się w doktrynie, „termin »dobro osobiste« jest w ujęciu art. 23 i 24 rozumiany dynamicznie, a jego treść zależy od wielu czynników, w tym określonego poziomu rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego przyjętych w społeczeństwie zasad moralnych i prawnych, istniejącego rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych, a nawet politycznych. Taki sam dynamiczny charakter ma pojęcie naruszenia dobra osobistego, zmienny w czasie i dotyczący konkretnych środowisk”³⁰. Należałoby więc zaznaczyć, że w braku uprzedniego ugruntowania prawa do oddychania czystym powietrzem jako dobra osobistego, zastosowanie instytucji ochrony dóbr osobistych wymaga odpowiedniego „dodania” do otwartego katalogu dóbr osobistych, np. poprzez orzeczenie sądu. Przyjmując celowościową wykładnię instytucji, uznanie prawa do czystego powietrza za dobro osobiste wydaje się spełniać wszystkie warunkujące przesłanki konstrukcji dobra osobistego³¹. Odmienne poglądy zostały jednakże wyrażony w uchwale SN z 28 maja 2021 r. w sprawie III CZP 27/20³².

3. Szczególne znaczenie orzeczenia Sądu Najwyższego

3.1. Stan faktyczny sprawy

Powodem w rozpatrywanej przez SN sprawie był jeden z mieszkańców Rybnika, który w 2015 r. zdecydował się wnieść powództwo o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Klimatu oraz Ministra Aktywów Państwowych kwoty w wysokości 50 000 zł. Zadośćuczynienie powiązane zostało z krzywdą wyrządzoną poważnymi naruszeniami norm jakości powietrza w zamieszkiwanym przez powoda regionie. Zgodnie z przytoczoną argumentacją powód wskazywał, że w okresie jesienno-zimowym ze względu na niespełniającą norm jakość powietrza jego życie codzienne ulega znaczącym ograniczeniom.

Odczucia powoda w zakresie nieodpowiedniej jakości powietrza poparte zostały także danymi z prowadzonego monitorowania jakości powietrza w latach 2011–2015. Zgodnie z powołanymi ustaleniami, normy jakości powietrza w Rybniku miały być przekraczane od 10% do kilku tysięcy procent. Powód z powołanej w pismach procesowych argumentacji wywodził roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne w związku z naruszeniem dóbr osobistych, a w szczególności prawa do zdrowia, ochrony życia prywatnego i mieszkania, swobodnego przemieszczania się oraz do życia w czystym środowisku.

Z argumentacją powoda nie zgodził się jednak SR w Rybniku, który w 2018 r. oddalił powództwo w całości. Sąd w uzasadnieniu podzielił pogląd, że powietrze w mieście Rybnik przez część dni w roku

28 M. Michalak, *Prawne konsekwencje naruszenia standardów jakości powietrza*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 313–316.

29 Przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska przewidują możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z bezprawnym oddziaływaniem na środowisko (zob. art. 323 i nast.). Roszczenia mają jednak charakter ochrony interesu publicznego, nie zaś bezpośrednio interesu indywidualnego jednostki.

30 B. Janiszewska, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 23, pkt 3; por. Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Pracy i Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1994, nr 1, poz. 2.

31 Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 4, pkt 1–2.

32 Uchwała SN z 28 maja 2021 r. – Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona dóbr osobistych, III CZP 27/20, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2021, nr 11, poz. 72.

nie spełnia oznaczonych norm jakości powietrza, jednak zdaniem sądu z opisanego faktu nie można wywodzić naruszenia dóbr osobistych. W następstwie orzeczenia SR powód zdecydował wnieść apelację do SO w Gliwicach, który to sąd postanowił o przekazaniu powstałego na gruncie sprawy zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez SN.

3.2. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego

SN w omawianej uchwale określił, że „prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym”, a roszczenia w wyniku naruszenia standardów powietrza mogą być dochodzone na podstawie obowiązujących już dóbr osobistych, takich jak: zdrowie, wolność czy prywatność. Uzasadniając powyższe tezy, sąd nakreślił genezę powstawania ochrony dóbr niematerialnych, wykazując zamiar ustawodawcy do ograniczenia wartości objętych ochroną do zdrowia, wolności oraz więzi emocjonalnych z najbliższymi. Jak wskazano: „dobrem osobistym jest zatem wartość immanentnie złączona z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależna od jego woli, stała dająca się skonkretyzować i zobiektywizować”³³. W ocenie sądu obowiązujący otwarty katalog dóbr osobistych w ostatnich latach został już nadmiernie rozbudowany i jego dalsze rozszerzanie nie prowadzi do ustabilizowania obowiązującego systemu prawa.

Zgodnie z przyjętym przez SN stanowiskiem środowisko naturalne nie spełnia przesłanek objęcia ochroną dóbr osobistych, w szczególności ze względu na powszechny charakter środowiska będącego dobrem wspólnym, nie zaś indywidualnym odczuciem jednostki. Wszelkie naruszenia w wyniku nieprzestrzegania określonych norm prowadzić mogą wyłącznie do naruszenia innych dóbr osobistych, nie stanowią samoistnej podstawy do wywodzenia odpowiedzialności za naruszenie prawa do czystego środowiska jako dobra osobistego.

Należy przy tym podkreślić, że sąd wyraził świadomość zagrożeń, jakie wiążą się z nieprzestrzeganiem odpowiednich norm środowiska naturalnego oraz potencjalnych skutków, jakie mogą wiązać się z funkcjonowaniem jednostek w nieodpowiednich warunkach środowiskowych. Niemniej w zakresie ochrony dóbr osobistych w wyniku naruszeń środowiska naturalnego czy prawa do oddychania czystym powietrzem, możliwe pozostaje wyłącznie dochodzenie roszczeń na podstawie dóbr osobistych, takich jak: zdrowie, wolność i prywatność.

3.3. Uwagi krytyczne wobec orzeczenia

Orzeczenie SN ze względu na doniosłość i powszechność podejmowanej tematyki, istotnie zwróciło uwagę zarówno w doktrynie prawa, jak i szeroko rozumianej opinii publicznej. Wzrost świadomości zmian klimatycznych, dbałości o ekologię i czyste środowisko, skutkowało liczną krytyką rozstrzygnięcia SN.

Jednym z pojawiających się zarzutów wobec uchwały SN jest niedostateczne rozwinięcie zagadnienia potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za naruszenia norm jakości powietrza³⁴. Niezależnie od ukierunkowania poglądu na kwestię uznania prawa do czystego powietrza za dobro osobiste, wskazuje się, że SN, nie dokonując rozwinięcia podstaw odpowiedzialności, pominał zagadnienie fundamentalne dla realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa³⁵.

Przedmiotem krytyki jest również niekiedy główna teza orzeczenia, która odnosi się do braku uznania prawa do oddychania czystym powietrzem za dobro osobiste. Odmienne rozstrzygnięcie mogłoby bowiem prowadzić zarówno do poprawy ochrony praw jednostki, jak i do działań władz wpływających na ogólną poprawę środowiska³⁶. Choć pogląd nie znajduje bezpośredniego uzasadnienia

33 Uchwała SN z 28 maja 2021 r. – Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona dóbr osobistych, III CZP 27/20, OSNC 2021, nr 11, poz. 72, s. 8–9.

34 R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych za skutki zanieczyszczonego powietrza. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 6, s. 3–23.

35 Por. T. Nowakowski, *Przekroczenie norm jakości powietrza a ochrona dóbr osobistych. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 5, s. 3–17.

36 J. Trzewik, *Prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości jako dobro osobiste. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/2020, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 4, s. 57–62.

w obowiązującym systemie prawa, przewodnią idea jest bez wątpienia słuszna. Warto podkreślić też, że w przeszłości orzekano już, wskazując zarówno na prawo podmiotowe do korzystania z naturalnego środowiska, jak i potrzebę działania na rzecz poprawy jakości powietrza³⁷.

Kluczowe zastrzeżenia dotyczą jednak indywidualizacji postrzegania czystego środowiska. Wbrew twierdzeniom przedstawionym w orzeczeniu środowisko może i coraz częściej jest postrzegane przez pryzmat zindywidualizowanej relacji z człowiekiem³⁸. Jak wskazano, „wzrost świadomości ekologicznej powoduje, że każdy człowiek, który zauważa degradację środowiska naturalnego, indywidualnie postrzega zmiany klimatu jako osobiste doświadczenia”³⁹. Należy więc zaznaczyć, że obiektem krytyki orzeczenia stało się niedostateczne uzasadnienie lub błędne określenie prawa do środowiska jako dobra wspólnego, podczas gdy owo uznanie wiąże się bezpośrednio z naruszeniem interesu indywidualnego jednostki⁴⁰.

4. Analiza uznania prawa do oddychania czystym powietrzem za dobro osobiste

4.1. Charakterystyka dóbr osobistych w prawie cywilnym

Dobra osobiste w polskim systemie prawa w braku jednoznacznej definicji legalnej⁴¹ rozumiane są najczęściej jako indywidualne wartości związane z jednostką ludzką⁴². Zgodnie z obowiązującymi przepisami dobrami osobistymi są w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Katalog dóbr osobistych jest jednak otwarty⁴³. Oznacza to, że możliwe jest funkcjonowanie także innych niż wymienione dóbr osobistych. Jak przyjmuje się w doktrynie: „dla istnienia dobra osobistego i uznania, że doszło do jego naruszenia, znaczenie mają oceny społeczne, analiza z punktu widzenia rozsądnego człowieka; nie ma tu znaczenia subiektywne przekonanie zainteresowanego”⁴⁴. Warto także podkreślić, że w orzecznictwie zachodzi proces stopniowego rozszerzania katalogu dóbr osobistych, co wynika między innymi ze wzrostu zainteresowania ochrony praw człowieka⁴⁵.

Wybrana „wartość” może być zakwalifikowana jako dobro osobiste, jak stwierdził SA w Warszawie, jeżeli posiada charakter niemajątkowy, niezbywalny, jest ściśle związana z osobą fizyczną i skuteczna

37 Zob. wyrok SO w Warszawie z 17 grudnia 2012 r., V Ca 2570/12, LEX 1871265; wyrok SA w Warszawie z 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX 1540954.

38 Por. I. Wereśniak-Masri, *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 17, s. 940 i nast.

39 A. Skorupka, *Prawo do życia w czystym środowisku. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 112–120.

40 M. Krystman, *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 9, s. 43; por. W. Katner, *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także prawo podmiotowe cywilne?*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1990, t. 45, s. 37 i nast.

41 I. Lewandowska-Malec, *Pojęcie dóbr osobistych*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 26.

42 A. Brzozowski, W. J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, § 6. *Dobra osobiste osoby fizycznej i ich ochrona*, [w:] A. Brzozowski, W. J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 150; W doktrynie oraz orzecznictwie podejmowano wielokrotne próby definiowania dóbr osobistych; por. J. Panowicz-Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975, s. 108; M. Pazdan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449[10]*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, art. 23, s. 3 i n.; wyrok SN z 10 czerwca 1977 r., II CR 187/77, LEX 7947; wyrok SN z 19 września 1968 r., II CR 291/68, OSNC 1969, nr 11, poz. 200.

43 Por. I. Lewandowska-Malec, *Katalog dóbr osobistych w Kodeksie cywilnym*, [w:] I. Lewandowska-Malec, *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 89 i n.; J. S. Piątkowski, *Ewolucja ochrony dóbr osobistych*, [w:] E. Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego: zbiór studiów*, Ossolineum, Wrocław 1983, s. 30; M. Pazdan, *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1119; M. Szpunar, *Ochrona prawa kultury osoby zmarłej*, „Palestra” 1978, nr 8, s. 1–10; P. Mazur, *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo” 1999 r., nr 11, s. 51 i n.

44 P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 23, pkt 1–3; por. P. Książek, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, art. 23, pkt 1.

45 A. Zieliński, *Ochrona praw podmiotowych*, [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 699–767.

wobec wszystkich innych osób⁴⁶. Wobec wymienionych wyżej przesłanek należy podjąć rozważania czy prawo do oddychania czystym powietrzem może być uznane za dobro osobiste w świetle obowiązujących przepisów prawa.

4.2. Perspektywa uznania prawa do oddychania czystym powietrzem za dobro osobiste

Prawo do oddychania czystym powietrzem w istocie spełnia wszystkie wymagane przesłanki, jeśli weźmie się pod uwagę wspomniane orzeczenie SA w Warszawie. Należy bowiem zaznaczyć, że posiada charakter niemajątkowy, nie może być zbyte, jest powiązane z jednostką, a także wywiera wpływ na inne osoby. Tak przedstawiona koncepcja zdaje wpisywać się w obecne tendencje rozwoju prawa oraz wzrost świadomości obowiązujących praw człowieka⁴⁷.

Poglądy kwalifikacji praw środowiskowych do katalogu dóbr osobistych nie są jedynie wytworem współczesnego postrzegania świata. Już w latach 1970–1990 podejmowano uzasadnione próby ugruntowania prawa podmiotowego do czystego środowiska⁴⁸. Istotny udział stanowiło również ówczesne orzecznictwo SN⁴⁹.

Aktualnie prawo do oddychania czystym powietrzem przyjmuje się za „wartość powszechnie uznaną”⁵⁰. Zmiany ustrojowe, gospodarcze, przemysłowe, technologiczne czy też społeczne, doprowadziły do wzrostu świadomości postrzegania środowiska naturalnego, za którym powinny podążać także zmiany prawa będącego przedmiotem regulowania aktualnych stosunków społecznych⁵¹. Niewykluczone, że uznanie prawa do czystego powietrza za dobro osobiste istotnie przyczyniłoby się do realizacji aktualnych potrzeb społecznych.

Współczesne postrzeganie prawa do czystego środowiska powiązane jest również z indywidualizacją postrzegania środowiska. W doktrynie pojawiają się głosy za indywidualnym postrzeganiem środowiska także w ujęciu prawnej sytuacji jednostki⁵². Indywidualizacja postrzegania prowadzi niekiedy do wytworzenia poglądu więzi człowieka ze środowiskiem⁵³. Poczucie więzi człowieka ze środowiskiem naturalnym w istocie może pośrednio wywierać pozytywny wpływ na poprawę stanu środowiska, ponieważ podstawą wszelkich działań pozostaje działanie jednostki. W przedstawionym ujęciu istnieje również możliwość poczucia skutku negatywnego w postaci pogorszenia kondycji zdrowotnej lub pojawienia się konkretnych zaburzeń stanu zdrowia wywołanych złym stanem środowiska w bezpośrednim otoczeniu jednostki. W doktrynie przyjmuje się bowiem, że życie w zanieczyszczonym środowisku może powodować niepokój o zdrowie lub bezpośredni rozstrój psychiczny⁵⁴.

Zagadnienie uznania prawa do oddychania czystym powietrzem niewątpliwie znajduje argumenty za uznaniem jako dobro osobiste człowieka. W rzeczywistości pojawiają się coraz to częstsze głosy wyrażające potrzebę określenia prawa podmiotowego do środowiska naturalnego. Przyjmuje się także, że ewentualna kwalifikacja dobra osobistego prowadziłyby nie tylko do przyznania ochrony prawnej jednostkom, ale również do poparcia ogólnych działań na rzecz poprawy stanu środowiska⁵⁵.

46 Wyrok SA w Warszawie z 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX 1540954.

47 A. Skorupka, *Prawo do życia w czystym środowisku. Głosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 113.

48 Por. W. Radecki, *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra” 1979, s. 11; S. Grzybowski *Ochrona środowiska człowieka a prawo cywilne*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1, s. 35.

49 Por. wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, poz. 232; Wyrok SN z 20 października 1976 r., I CR 324/76, OSNC 1977, nr 8, poz. 135; Wyrok SN z 17 marca 1988 r., IV CR 64/88, OSNC 1989, nr 2, poz. 35; Wyrok SN z 20 lipca 1984 r., II CR 5/84, LEX 8606.

50 Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 listopada 2018 r. do sprawy III Ca 1548/18, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/pismo> [dostęp: 1.02.2023].

51 A. Skorupka, *Prawo do życia...*, s. 117.

52 Por. D. Kuźniar, *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3, s. 211.

53 M. Krystman, *Prawo do oddychania czystym powietrzem...*, s. 44.

54 I. Wereśniak-Masri, *Prawo do czystego środowiska...*, s. 943.

55 J. Trzewik, *Publiczne Prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 193 i n.

4.3. Potencjalne negatywne skutki uznania prawa do oddychania czystym powietrzem za dobro osobiste

Podstawowym zastrzeżeniem wobec koncepcji uznania prawa do oddychania za dobro osobiste uznaje się istotę konstrukcji dobra osobistego, z której ujęcia literalnego wywnioskować można wykluczenie indywidualizacji wartości o charakterze wspólnym⁵⁶. Pogląd w świetle teoretycznych rozważań niewątpliwie znajduje uzasadnienie w przyjętym modelu ochrony dóbr osobistych. Prawo do oddychania czystym powietrzem rozumiane wyłącznie jako dobro wspólne nie może podlegać ochronie na gruncie dóbr osobistych, bowiem nie stanowi realizacji wymaganych przesłanek.

Odrębnym zagadnieniem jest ukierunkowanie doktryny oraz orzecznictwa wobec wstrzymania tendencji rozszerzania otwartego katalogu dóbr osobistych⁵⁷. Tożsamy pogląd ukazano w omawianej powyżej uchwale III CZP 27/20. Istotnym jest jednak odpowiednie wyważenie zamiaru ograniczenia instytucji. Zamiar taki nie może bowiem doprowadzić do okoliczności odmowy kwalifikacji wartości wynikającej wyłącznie z zamiaru ograniczenia katalogu praw. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że odmowę uznania prawa do oddychania czystym powietrzem może uzasadniać zakres pojęcia ochrony środowiska naturalnego, na które składa się także czyste powietrze. Potencjalne uznanie każdego z elementów otwartego katalogu zagadnień wchodzących w zakres środowiska naturalnego mogłoby prowadzić do rzeczywistego nadmiernego rozszerzania katalogu dóbr osobistych.

Negatywnym skutkiem uznania prawa do czystego powietrza za dobro osobiste zdaniem niektórych mogłoby być również „masowe” wytaczanie powództw o ochronę dóbr osobistych wynikające z powszechności problemów środowiskowych w Polsce. Sytuacja mogłaby prowadzić nie tylko do powszechnego paraliżu systemu sądownictwa wobec przytłaczającej ilości spraw do rozpoznania, ale również w efekcie wyrzuciłby istotny wpływ na finanse Skarbu Państwa⁵⁸. Cel poprawy stanu środowiska nie zostałby wówczas osiągnięty, a wszelkie działania na rzecz poprawy stanu środowiska oddalone w czasie ze względu na deficyt finansowy państwa.

Za nie mniej istotny aspekt uznać należy także potencjalne ryzyko ekonomiczno-gospodarcze. Abstrahując od ewentualnych odszkodowań stanowiących ciężar finansów publicznych, bezwzględna i nagle zmiana modelu odpowiedzialności powiązana ze znaczącym ograniczeniem dla podmiotów emitujących szkodliwe substancje do atmosfery, mogłaby doprowadzić do załamania gospodarczego w danym regionie. Uznanie czystego powietrza za dobro osobiste, wiązałoby się z koniecznością bezwzględnego przestrzegania wszelkich obowiązujących norm jakości powietrza zarówno przez przedsiębiorców, jak i osoby fizyczne. Z pozoru zjawisko w pełni pożądanego, w rzeczywistości przeprowadzone nagłym działaniem mogłoby wiązać się z licznymi trudnościami także dla poszczególnych jednostek.

5. Podsumowanie

Prawo do oddychania czystym powietrzem nie jest dobrem osobistym w świetle aktualnie obowiązującego systemu prawa, jednocześnie, z uwagi na skalę problemu, może być chronione innymi obowiązującymi dobrami. Orzeczenie SN jednoznacznie ukierunkowało dotychczasową różnorodną praktykę orzeczniczą. Przyjęte rozwiązanie wydaje się bezpiecznym i poniekąd słusznym podejściem do zagadnienia uznania praw z zakresu ochrony środowiska za cywilne prawa podmiotowe. Konstytucja RP, jak i obowiązujące ustawy, nie nadają bowiem jednostce bezpośrednio prawa podmiotowego do oddychania czystym powietrzem.

56 T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przebieg Sądowy” 2018, nr 4, s. 7–41.

57 Por. M. Woźniak, *Naruszenie dóbr osobistych balasem*, „Przebieg Sądowy” 2015, nr 6, s. 33–41; W. Czachórski, *Dobra osobiste i ich ochrona de lege ferenda w prawie cywilnym*, [w:] S. Sołtyński (red.), *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1990, s. 13; J. Buchalska, *Dobra osobiste*, [w:] M. Romańska, *Nazwisko jako przedmiot ochrony w prawie polskim*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 267–272; K. Panfil, *Więź emocjonalna ze zwierzęciem a dobra osobiste*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3, s. 147–166.

58 T. Nowakowski, *Przekroczenie norm...*, dz. cyt.; por. R. Szczepaniak, *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020, nr 2, s. 36.

Rozstrzygnięcie SN powinno prowadzić do wniosku, zgodnie z którym konstrukcja dóbr osobistych nie obejmuje realizacji prawa do oddychania czystym powietrzem. Zastosowanie konstrukcji dóbr osobistych nie prowadziłyby bowiem do bezpośredniej poprawy jakości powietrza. Sankcje przewidziane w regulacji dóbr osobistych nie obejmują środków oddziaływania na podmioty prywatne i publiczne w celu podjęcia przez nie bezpośrednich działań dla ochrony stanu jakości powietrza. W tym zakresie niezbędne są działania legislacyjne, które wprowadzą rzeczywiste środki oddziaływania na podmioty „zatrzuwające środowisko”, określą system odpowiedzialności oraz uregulują środki przeciwdziałania naruszeniom norm jakości powietrza. Pomocne mogą okazać się również inicjatywy o charakterze międzynarodowym, akty prawa unijnego oraz orzecznictwo TSUE.

Sugestia zmian w przepisach nie musi ograniczać się wyłącznie do prawa cywilnego. Skuteczny system ochrony praw z zakresu ochrony środowiska może znajdować podstawy również w dziedzinie prawa administracyjnego. Wprowadzając rozwiązania, należy jednak pamiętać o zapewnieniu „sprawdliwej równowagi” pomiędzy interesem ekonomicznym a działaniem na rzecz środowiska. Istotnym jest, aby wprowadzone rozwiązania stanowiły realny wpływ na poprawę środowiska naturalnego, nie zaburzając nadmiernie równowagi gospodarczej.

W oczekiwaniu na skuteczne rozwiązania prawodawcy warto rozważyć samodzielne wprowadzenie racjonalnych zmian do własnych zachowań, które niewątpliwie przyczynić się mogą do ogólnej poprawy stanu środowiska. Niekiedy wystarczy raz na jakiś czas wybrać rower zamiast samochodu, w innych przypadkach zmodernizować źródło ogrzewania w domu, czy też świadomie wybierać rozwiązania, w każdym jednak przypadku właściwej postawy społecznej zmierzamy do celu, jakim jest ochrona środowiska naturalnego, a co za tym idzie, także poprawa warunków życia ludzkiego.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.
- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie 13 listopada 1979 r., Dz.U. 1985 r. Nr 60, poz. 311, ze zm.
- Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 r. Nr 53, poz. 238.
- Deklaracja przyjęta podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” na posiedzeniu w Rio de Janeiro w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25 czerwca 1998 r., Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556, ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, Dz. Urz. WE L 152 z 11.06.2008 r.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1029, ze zm.
- Traktat o funkcjonowaniu UE, wersja skonsolidowana z 16 października 2012 r., Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.
- Karta praw podstawowych UE z 26 października 2012 r., Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2065.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2625, ze zm.

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 listopada 2018 r. do sprawy III Ca 1548/18, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/pismo> [dostęp: 1.02.2023].

Akty urzędowe:

Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Sixth Assessment Report, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, <https://www.ipcc.ch/report/> [dostęp: 1.02.2023].
Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 23, *Zanieczyszczenie powietrza – nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione*, Luksemburg 2018, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments> [dostęp: 1.02.2023].

Orzecznictwo:

Wyrok SN z 19 września 1968 r., II CR 291/68, OSNC 1969, nr 11, poz. 200.
Wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, poz. 232.
Wyrok SN z 20 października 1976 r., I CR 324/76, OSNC 1977, nr 8, poz. 135.
Wyrok SN z 10 czerwca 1977 r., II CR 187/77, LEX 7947.
Wyrok SN z 20 lipca 1984 r., II CR 5/84, LEX 8606.
Wyrok SN z 17 marca 1988 r., IV CR 64/88, OSNC 1989, nr 2, poz. 35.
Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 2
Wyrok SO w Warszawie z 17 grudnia 2012 r., V Ca 2570/12, LEX 1871265.
Wyrok SA w Warszawie z 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX 1540954.
Wyrok TSUE z 19 listopada 2014 r., C-404/13, *The Queen na wniosek ClientEarth p.v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, EU:C:2014:2382.
Wyrok TSUE z 5 kwietnia 2017 r., C-488/15, *Komisja p. Republice Bułgarii*, EU:C:2016:862.
Wyrok TSUE z 22 lutego 2018 r., C-336/16, *Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2018:94.
Wyrok ETPC z 24 stycznia 2019 r., 54414/13 oraz 54264/15, *Cordella i Inni p. Włochy*, LEX 2610252.
Wyrok TSUE z 26 czerwca 2019 r., C-723/17, *Lies Craeynest i in. p. Brussels Hoofdstedelijk Gewest i Brussels Instituut Voor Milieubeheer*, EU:C:2019:533.
Uchwała SN z 28 maja 2021 r. – Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona dóbr osobistych, III CZP 27/20, OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

Publikacje:

Adamczak-Retecka M., *Czas na CAFE. Glosa do wyroku TS z dnia 5 kwietnia 2017 r., C-448/15*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2017, nr 3, s.107–115.
Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2012.
Baran M., *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 15–27.
Buchalska J., *Dobra osobiste*, [w:] M. Romańska (red.), *Nazwisko jako przedmiot ochrony w prawie polskim*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 267–272.
Bujalski R., *Czy państwo można pozwać za smog? Omówienie opinii rzecznika generalnego TSUE z dnia 5 maja 2022 r., C-61/21 (Ministre de la Transition écologique and Premier ministre)*, LEX/el. 2022.
Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63–73.
Brzozowski A., Kocot W.J., Skowrońska-Bocian E., § 6. *Dobra osobiste osoby fizycznej i ich ochrona*, [w:] A. Brzozowski, W. J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, 151–157.
Czachórski W., *Dobra osobiste i ich ochrona de lege ferenda w prawie cywilnym*, [w:] S. Sołtysiński (red.), *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1990, s.13–27.
Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 35–50.

- Florczak-Wątor M., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, art. 74, pkt 2–3.
- Garlicki L., Derlatka M., [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, art. 74, pkt 5.
- Górski M., *Ochrona Jakości Zasobów Środowiska*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 709–835.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 4, pkt 1–2.
- Grzeszak T., *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4, s. 7–41.
- Janiszewska B., [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 23, pkt 3.
- Grzybowski S., *Ochrona środowiska człowieka a prawo cywilne*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1, s. passim.
- Helak M., *Europa przeciw katastrofie klimatycznej – Ranking najbardziej zielonych państw Unii Europejskiej*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2022, <https://wsiz.edu.pl/wp-content/> [dostęp: 1.02.2023].
- Katner W., *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także prawo podmiotowe cywilne?*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1990 r., t. 45, s. 35–51.
- Krystman M., *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 9, s. 38–46.
- Księżak P., [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, art. 23, pkt 1.
- Kuźniar D., *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3, s. 201–216.
- Lewandowska-Malec I., *Katalog dóbr osobistych w Kodeksie cywilnym*, [w:] I. Lewandowska-Malec, *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 41–112.
- Lewandowska-Malec I., *Pojęcie dóbr osobistych*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 25–40.
- Marcisz P., *Swoboda Trybunału i jej ograniczenia*, [w:] P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 56–82.
- Maruszkin R., *Areszt dla urzędnika za brak walki ze smogiem. Omówienie wyroku TS z dnia 19 grudnia 2019 r., C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe)*, LEX/el. 2019.
- Mazur P., *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11, s. 51–62.
- Michalak M., *Prawne konsekwencje naruszenia standardów jakości powietrza*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 313–316.
- Nazaruk P., [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 23, pkt 1.
- Nowakowski T., *Przekroczenie norm jakości powietrza a ochrona dóbr osobistych. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 5, s. 3–17.
- Panfil K., *Więź emocjonalna ze zwierzęciem a dobra osobiste*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3, s. 147–166.
- Panowicz-Lipska J., *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Wolters Kluwer, Warszawa 1975.
- Pazdan M., *Dobra osobiste*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Pazdan M., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449[10]*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, art. 23, s. 3–5.
- Pchałek M., *Część I Zagadnienia systemowe*, [w:] M. Pchałek (red.), *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 129–149.
- Piątkowski J.S., *Ewolucja ochrony dóbr osobistych*, [w:] E. Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego: zbiór studiów*, Ossolineum, Wrocław 1983, s. 9–41.

- Radecki W., *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra” 1979, s. 1–16.
- Raport Europejskiej Agencji Środowiska, *Jakość powietrza w Europie 2020*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2020, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe> [dostęp: 1.02.2023].
- Skorupka A., *Prawo do życia w czystym środowisku. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/20, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 112–120.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych za skutki zanieczyszczonego powietrza. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 6, s. 3–23.
- Szczepaniak R., *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020, nr 2, s. 26–48.
- Szpunar M., *Ochrona prawa kultu osoby zmarłej*, „Palestra” 1978, nr 8, s. 1–10.
- Światowa Organizacja Zdrowia, *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*, European Center for Environment and Health, Bonn 2021, <https://www.who.int/publications/> [dostęp: 1.02.2023].
- Trzewik J., *Publiczne Prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016.
- Trzewik J., *Prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości jako dobro osobiste. Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 2021 r.*, III CZP 27/2020, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 4, s. 57–62.
- Warecka K., *Państwo ma obowiązek chronić obywateli przed zanieczyszczeniem powietrza. Omówienie wyroku ETPC z dnia 24 stycznia 2019 r.*, 54414/13 i 54264/15 (Cordella i inni), LEX/el. 2019.
- Wereśniak-Masri I., *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 17, s. 937–945.
- Woźniak M., *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 33–41.
- Zawidzka-Łojek A., Łazowski A. (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018.
- Zieliński A., *Ochrona praw podmiotowych*, [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 699–767.

Netografia:

Bieżące pomiary, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/current> [dostęp: 1.02.2023].

REFORMY ZBIOROWEGO PRAWA PRACY. PRZEGLĄD PRAC LEGISLACYJNYCH Z LAT 2015–2023. DYSKUSJA NAD KIERUNKAMI DALSZYCH ZMIAN

Reforms of collective labour law: Overview of legislative work from 2015 to 2023 and discussion on the directions of further changes

Marcin Szymanek

ORCID: 0009-0003-0376-8584

Abstrakt

W 2021 r. upłynęły trzy dekady od uchwalenia ustaw reaktywujących podstawę polskiego zbiorowego prawa pracy, tj. ustaw o związkach zawodowych, związkach pracodawców oraz sporach zbiorowych. Zgodnie z Konstytucją RP gospodarka posiada społeczno-rynkowy charakter, a według preambuły Konstytucji dialog społeczny stron powinien być podstawą wszystkich jej praw. Jubileusz tak istotnego dla polskiej gospodarki aktu prawnego powinien wzbudzić głębszą refleksję. Artykuł podejmuje zatem próbę przeglądu prac nad zmianami w zbiorowym prawie pracy, koncentrując się w szczególności na ostatniej dekadzie. Przedstawione w nim zmiany oraz podejmowane w tym zakresie próby starają się przedstawić aktualną kondycję zbiorowego prawa pracy, a także rolę oraz rzeczywisty stosunek jego podmiotów do dialogu społecznego w gospodarce.

Abstract

As of 2021, three decades have passed since the adoption of laws reactivating the basis of Polish collective labour law, i.e. the acts on trade unions, employers' associations and collective disputes. According to the Constitution, the Polish economy has a socio-market character, and according to its preamble, the social dialogue of the parties should be the basis of all its rights. This anniversary of the legal system, which is so important for the Polish economy, should give rise to deeper reflection. Therefore, the article reviews the work on changes in collective labour law, focussing in particular on the last decade. The changes are presented and the current status of collective labour law are presented, as well as the role and attitude of its subjects to social dialogue in the economy.

Słowa kluczowe: dialog partnerów społecznych, zbiorowe prawo pracy, reformy zbiorowego prawa pracy, pracodawca a podmiot decyzyjny w dialogu społecznym, rzeczywisty pracodawca

Keywords: dialogue of social partners, collective labor law, reform of collective labor law, employer and decision-making entity in social dialogue, actual employer

1. Wprowadzenie¹

W artykule podjęto próbę prześledzenia zakres prac nad zmianami w zbiorowym prawie pracy. Przedstawiono także założenia i cele ustawodawcy – te, które udało się zrealizować i te zaniechane. Innymi słowy, podjęto starania, by dokonać analizy szerszego spektrum prób oraz działań stron dialogu społecznego, które miały na celu zmianę zbiorowego prawa pracy.

2. Zbiorowe prawo pracy jako podstawa ustroju społecznej gospodarki rynkowej

Zgodnie z preambułą Konstytucji RP dialog społeczny powinien stanowić podstawę wszystkich praw RP. Przed nawias całego wywodu należy wyciągnąć twierdzenie, zgodnie z którym prawidłowy rozwój służącego dialogowi zbiorowego prawa pracy następuje tylko w warunkach demokratycznego ustroju politycznego i gospodarki rynkowej. W krajach demokratycznych w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy występują powiązane ze sobą wzajemnymi zależnościami trzy podmioty: związki zawodowe, pracodawcy i państwo². Analizując zmiany w prawie pracy, należy zatem rozważyć, czy zmiana ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych³ (dalej: u.z.z.) jest jedyną ważną zmianą w zakresie zbiorowego prawa pracy, jaki jest jej szerszy kontekst, a także czy te zmiany, które zostały wprowadzone, wystarczą do określenia całego procesu reformy. Nowelizacja z 2018 r. objęła w sposób istotny właściwie tylko jedną z czterech podstawowych ustaw tworzących trzon zbiorowego prawa pracy. Obok u.z.z. za podstawę uznaje się także ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (dalej: u.o.p.)⁴. Te dwie ustawy powołują strony dialogu społecznego, o którym była mowa w trzeciej ustawie tworzącej platformę dialogu stron, tj. ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁵ (dalej: u.k.t.), zastąpionej ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁶ (dalej: u.r.d.s.). Trzecia z ustaw uchwalonych 23 maja 1991 r. – Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁷ miała regulować przewidywane konflikty powstające na tle zbiorowych stosunków pracy pomiędzy dwoma wcześniej wymienionymi stronami. Uchwalony w 1991 r. oraz uzupełniony w 2001 r. trzon zbiorowego prawa pracy ustanawia strony dialogu społecznego, sposoby rozwiązywania konfliktów pomiędzy nimi oraz platformę, a także procedury samego dialogu społecznego. Wymienione ustawy uszczegóławiają treść art. 20 Konstytucji RP.

Ustawy te stanowią, obok przepisów prawa gospodarczego, takich jak: ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸ czy ustawa z dnia 15 września 2000 r., Kodeks spółek handlowych (dalej: k.s.h.)⁹, podstawę opartej na własności prywatnej, ale także dialogu partnerów społecznych, społecznej gospodarki rynkowej. Powyższy katalog nie wyczerpuje oczywiście w całości przepisów

1 Pretekst do przygotowania artykułu dała konferencja pt. *Zbiorowe prawo pracy – trzy lata po reformie. Przełom czy stagnacja?* zorganizowana przez Zakład Prawa Pracy w Kolegium Prawa Akademii L. Koźmińskiego przy współpracy ze Studencką Poradnią Prawną ALK, która odbyła się 15 marca 2022 r. Jej celem była refleksja naukowa nad funkcjonowaniem zbiorowych stosunków pracy, a impulsem do niej stały się trzyletnie doświadczenia w tym zakresie po wejściu w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1608.

2 M. Pliszkiwicz, [w:] Ł. Panasiuk (red.), *Praktyczne problemy zbiorowego prawa pracy. Konferencja organizowana przez Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków*, Warszawa 2016, s. 22.

3 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 234.

4 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 235.

5 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080.

6 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240.

7 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 236.

8 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018, poz. 646.

9 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037.

zbiorowego prawa pracy¹⁰, które także podlegały istotnym zmianom. Zakres dotychczasowych zmian, a przede wszystkim plany ustawodawcy wobec zbiorowego prawa pracy, można najlepiej ocenić, śledząc prace Rady Dialogu Społecznego (RDS), a konkretnie Zespołu problemowego ds. prawa pracy przy RDS¹¹ (dalej również: ZPdsPP), a także prace Komisji sejmowej ds. reformy prawa pracy z lat 2016–2018. Oceniając prace powyższych gremiów, zwłaszcza osiem lat prac ZPdsPP, należy stwierdzić, że ustawodawca, tworząc swoisty alians ze stroną pracodawców i z niektórymi centralami związkowymi, zamierzał nie tyle reformować zbiorowe prawo pracy, ile zmienić obowiązujące w nim akcenty. W przyjętym w Polsce ustroju społecznej gospodarki rynkowej postanowiono zwiększyć ułatwienia dla pracodawców w prowadzeniu działalności gospodarczej kosztem praw pracowniczych (m.in. do sporu czy strajku). Rekompensatą dla pracowników ze strony państwa miały być powszechne programy społeczne – wzmocnienie pozycji reprezentatywnych central związkowych miało zapewnić ich przychylność dla wprowadzanych przez ustawodawcę zmian. Zmiana rozkładu akcentów w ustrojach gospodarczych nie musi specjalnie niepokoić, ponieważ jest charakterystyczna dla wolnych gospodarek, niepokoić może z kolei rosnąca pozycja państwa jako strony dialogu społecznego, charakterystyczna czasami dla XX-wiecznych ustrojów etatystycznych.

3. Najistotniejsze zmiany w zbiorowym prawie pracy w okresie 2015–2023

3.1. Zmiana w celach dialogu społecznego

Jak już zostało wspomniane, proces reformy zbiorowego prawa pracy ustawodawca rozpoczął się w 2015 r. poprzez zastąpienie ustawy o komisji trójstronnej ustawą o radzie dialogu społecznego. W pierwszej kolejności zmiana ta polegała na zmianie nazwy instytucji odpowiedzialnej za dialog społeczny, jednak moim zdaniem istotniejsza była zmiana akcentów co do celów dialogu społecznego. Pozostał on nadal ważną dla ustawodawcy wartością. Pokój społeczny¹², jako najbardziej pożądaný cel dialogu stron w ujęciu u.k.t.¹³, zastąpiony został wsparciem rządu w realizacji strategii społeczno-gospodarczych oraz wsparciem polskiej gospodarki w jej rozwoju oraz podnoszeniu konkurencyjności¹⁴. Dialog stron przestał pełnić funkcję katalizatora konfliktu wynikającego z wolnej gry rynkowej. Pod rządami nowej ustawy strony dialogu miały skupić się na poprawie (wsparciu) rządu i polskiej gospodarki. Korzystając z doświadczeń historycznych, można stwierdzić, że gospodarka oparta na wolnej grze rynkowej zawsze generowała konflikt. Znaczenie dialogu stron w zapewnieniu pokoju społecznego dostrzegła pierwsza komisja sejmowa ds. prawa pracy, o której mowa w dalszej części pracy.

10 Zbiorowe prawo pracy nie jest usystematyzowane w polskim systemie prawnym. Obok wyżej wymienionych ustaw doktryna wymienia jeszcze: Dział pierwszy. Przepisy ogólne, Rozdział I. Przepisy ogólne, Rozdział I. Przepisy wstępne art. 9[1] (Zawieszenie stosowania zakładowych przepisów prawa pracy), Dział drugi. Stosunek pracy, Rozdział II. Stosunek pracy, Rozdział I art. 23 1a (Wyjątkowe stosowanie mniej korzystnych stosunków zatrudnienia) oraz Dział 11. Układy zbiorowe pracy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141; dalej: k.p., Ustawę z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. 2006 Nr 79, poz. 550, Ustawę z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych, Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 556, Ustawę z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, Dz.U. 1983 Nr 35, poz. 163, Ustawę z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. 2003 Nr 90, poz. 844, Ustawę z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, Dz.U. 1994 Nr 43, poz. 163. Zob. K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

11 Zespół problemowy ds. prawa pracy powołany został Uchwałą nr 6 Rady Dialogu Społecznego z 14 grudnia 2015 r. w sprawie powołania stałych zespołów problemowych Rady, https://rds.gov.pl/rds_assets/uploads/2022/04/Uchwala.06.2015.RDS_.pdf [dostęp: 7.11.2023]. Autor uczestniczy w pracach Zespołu od 2016 r. jako ekspert przy J. Wiertelaku – członku Zespołu z ramienia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, przewodniczącym Zrzeszenia Związków Zawodowych Energetyków.

12 Szerzej na temat pokoju społecznego jako celu dialogu społecznego zob. K. Walczak, *System prawa pracy, Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 945.

13 Art. 1 oraz 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080.

14 Art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240.

W uzasadnieniu do pierwszego projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy z 2010 r. wskazywano, że zasięg zbiorowych stosunków pracy jest często na tyle szeroki, że narusza interesy grup społecznych bezpośrednio w tych stosunkach niezaangażowanych; krańcowym efektem złych zbiorowych stosunków pracy jest destabilizacja sytuacji w całym kraju, czego Polska doświadczała wielokrotnie w trakcie ostatnich 50 lat. Autorzy projektu przyjęli, że nałożony na podmioty zbiorowych stosunków pracy obowiązek poszanowania pokoju społecznego należy do podstawowych zasad zbiorowego prawa pracy¹⁵. Powstaje zatem pytanie, czy zmianą celów dialogu społecznego ustawodawca zamierzał wyretuszować problem konfliktów społecznych czy rozpocząć proces zmiany gospodarki społeczno-rynkowej w kierunku państwowego etatyzmu.

3.2. Ograniczenie stosowania podstawowych aktów zbiorowego prawa pracy

Jednym z pierwszych aktów prawnych istotnie zmieniających zbiorowe prawo pracy była ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (dalej: u.p.o.p.p)¹⁶. Na jej podstawie zmieniono m.in. przepisy k.p. o regulaminach wynagradzania oraz pracy, podnosząc progi wymogu dla pracodawcy dla ich uchwalania z co najmniej 20 pracowników nieobjętych układem na minimum 50 pracowników. Po tej zmianie pracodawca zatrudniający między 20 a 49 osób ma obowiązek uchwalenia regulaminu pracy oraz wynagrodzenia tylko na żądanie organizacji związkowej¹⁷. Regulaminy pracy oraz wynagrodzenia stanowią podstawowe akty zakładowego zbiorowego prawa pracy, kolejnymi są zakładowe czy ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Zmiana ta wyeliminowała zatem przymus stosowania podstawowych dokumentów zbiorowego prawa pracy z większości tzw. małych przedsiębiorstw zatrudniających do 50 pracowników. Zważywszy na to, że sektor małych i mikroprzedsiębiorstw zatrudniających nie więcej niż 50 osób¹⁸ stanowi w Polsce ponad 99% wszystkich przedsiębiorstw¹⁹, podstawowe akty zbiorowego prawa pracy mogą funkcjonować wyłącznie w niecałym procencie podmiotów gospodarczych. Znamiennym jest fakt, że powstały w wyniku rokowań stron akt prawa pracy zastąpiony został indywidualną umową o pracę, której wzór w k.p. podaje ustawodawca. Zmiana ta miała sprzyjać przedsiębiorcom, jednak dla stron dialogu społecznego stanowi wyraźny sygnał powrotu do stanu, gdzie państwo (a nie strony stosunku pracy) jest głównym prawodawcą w zakresie prawa pracy.

3.3. Sejmowa komisja ds. prawa pracy w latach 2016-2018

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy została powołana na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy²⁰. Do jej zadań należało opracowanie dwóch projektów ustaw: Kodeksu pracy oraz Kodeksu zbiorowego prawa pracy²¹. Komisja

15 *Uzasadnienie projektu zbiorowego kodeksu pracy*, s 22, <https://archiwum.mrips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> [dostęp: 10.11.2023]. Wielokrotnie cytowane, m.in. w: K. Walczak, *System prawa pracy...*, dz. cyt., a także w referacie konferencyjnym J. Wiertelaka, *Znaczenie dialogu partnerów społecznych w gospodarce rynkowej na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (publikacja pokonferencyjna w przygotowaniu).

16 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2255.

17 Zmiana art. 77[2] § 1, dodanie § 1 [1] i 1 [2] k.p., a także dodanie art. 104 § 1 [1] i § 3, zmiana § 2 k.p.

18 W kategorii MŚP małe przedsiębiorstwo (w tym mikroprzedsiębiorstwo) definiuje się jako firmę, która zatrudnia mniej niż 50 pracowników i której roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 milionów euro. Zob. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.U. L 187 z 26.06.2014 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20170710&from=EN#toCld2> [dostęp: 10.11.2023].

19 PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2022*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-o-stanie-sektora-maych-i-rednich-przedsiębiorstw_13_10_2022.pdf [dostęp: 10.11.2023].

20 Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 sierpnia 2016 r. w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz.U. 2016, poz. 1366.

21 *Teksty projektu Kodeksu pracy i projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> [dostęp: 8.11.2023].

składała się z przedstawicieli nauki i praktyki indywidualnego i zbiorowego prawa pracy wskazanych przez strony dialogu społecznego, tj. członków RDS, a zatem także przez centrali związkowych. To właśnie ta komisja podjęła pracę nad właściwą reformą zbiorowego i indywidualnego prawa pracy, jednak w kierunku wyznaczonym przez u.p.o.p.p. 14 marca 2018 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy zakończyła pracę i podjęła uchwały w sprawie projektów ustaw: kodeks pracy oraz kodeks zbiorowego prawa pracy²². Żaden z dokumentów opracowanych przez Komisję nie został jednak poddany dalszym pracom legislacyjnym, ponieważ propozycje w nich zawarte nie spotkały się z akceptacją central związkowych, chociaż w Komisji zasiadali przedstawiciele tych central.

Sprzeciwcy wobec projektów zgłosiły (w następującej kolejności):

- Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków (ZZZE; jako członek OPZZ)²³;
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)²⁴;
- Forum Związków Zawodowych²⁵;
- NSZZ „Solidarność”²⁶.

W opracowaniu skupię się wyłącznie na ocenie projektu zbiorowego prawa pracy²⁷. W pierwszej kolejności Komisja podjęła próbę zebrania całej materii zbiorowego prawa pracy w jednym akcie prawnym, jakim miał być kodeks zbiorowego prawa pracy. Projekt składał się z części ogólnej, a także z części zawierających przepisy o stronach dialogu społecznego, rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz zwolnieniach grupowych. Zebranie tych zagadnień w jednym akcie wraz z ich usystematyzowaniem należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek eksperci podjęli próbę wprowadzenia innych, licznych i nie zawsze czytelnych zmian, które centrale związkowe odebrały jako podjętą przez ustawodawcę i stronę pracodawców próbę ograniczenia ich uprawnień. Wskazywała na to próba oderwania związków zawodowych od zakładów pracy i całkowita przebudowa ich struktury. Z projektowanych przepisów i ich uzasadnienia wynikało, że kształt struktur związkowych ma być swobodny (art. 15 § 1 i art. 26) i że mają one być oderwane od zakładów pracy. Zdecydowano się na usunięcie dotychczasowego pojęcia zakładowej organizacji związkowej (termin pozostał, ale zyskał inne znaczenie) oraz międzyzakładowej i ponadzakładowej organizacji związkowej, a oprócz tego inaczej uregulowano kwestie reprezentatywności. Decydować o niej miało referendum przeprowadzone wśród pracowników – dopiero jego wynik miał dawać tytuł do reprezentatywności. Skuteczność referendum obarczona była wysokim wymaganiem co do większości i frekwencji; wprowadzono również inne niż związkowe przedstawicielstwa pracowników, oparte w dużej mierze na ich wyborze. Prowadzenie sporu zbiorowego dopuszczalne miało być tylko w przedmiocie określonym jako „warunki pracy, płace, świadczenia socjalne lub prawa i wolności związkowe” (art. 197 § 1 projektu) (obecna zasada korzystności [art. 9 § 2 i 3 k.p.] układów zbiorowych została w projekcie zmieniona). Wspomniany projekt zakładał możliwość mniejszej korzystności układu zakładowego dla pracowników niż układ ponadzakładowy (art. 133 § 2 projektu); dopuszczano, by porozumienia zbiorowe mogły być mniej korzystne niż układy (art. 170 § 2 projektu). Zmianie ulec miały też zasady zawierania układów – nie mogłyby być one zawierane na czas nieokreślony; podstawowym okresem obowiązywania układu miał być rok, a maksymalny czas jego obowiązywania – trzy lata (art. 141 § 3 projektu). Układ miał być przedłużany automatycznie, jeżeli nikt go nie wypowiedział (art. 141 § 4 projektu). Zapropono-

²² Tamże.

²³ M. Szymanek, Ł. Panasiuk, *Zmiany w prawie pracy oraz dialog społeczny w latach 2015-2020. Liberalizacja prawa pracy*, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Warszawa 2021, załącznik nr 1 – Stanowisko Zrzeszenia Związków Zawodowych Energetyków z 19 lutego 2018 r.

²⁴ *Stanowisko prezydium OPZZ w sprawie prac Komisji kodyfikacyjnej prawa pracy*, <https://www.opzz.org.pl/aktualnosci/kraj/stanowisko-prezydium-opzz-w-sprawieprackomisji-kodyfikacyjnej-prawa-pracy> [dostęp: 8.11.2023].

²⁵ *Komunikat biura Forum Związków Zawodowych*, <http://www.mzzprcelturow.pl/index.php/informacje-mzzprc/o-elektrowni-turow/64-komunikat-biura-forum-zwiazkow-zawodowych.html> [dostęp: 8.11.2023].

²⁶ *Oświadczenie ws. fake news na temat prac Komisji kodyfikacyjnej dot. prawa pracy*, <http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/kraj/item/17499-oswiadczenie-wsfakenews-n-t-prac-komisji-kodyfikacyjnej-dot-prawa-pracy> [dostęp: 8.11.2023].

²⁷ Szerzej na temat projektów kodeksów zob. M. Szymanek, Ł. Panasiuk, *Zmiany w prawie pracy...*, dz. cyt.

wano zamknięty katalog sytuacji, w których pracodawca był zobowiązany podjąć rokowania ze stroną społeczną (art. 138 § 3 projektu); według projektu „[w] sprawach nieuregulowanych w przepisach prawa pracy do rokowań układowych i zawarcia układu stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego” (art. 142 projektu). Rozwiązanie to mogło podważyć ideę układów zbiorowych jako autonomicznych umów zbiorowych, projekt przewidywał bowiem zgłaszanie układów do RDS (art. 144 § 3 projektu), a także sądową kontrolę prawidłowości zawarcia układu, co dodatkowo wydłużałoby i utrudniało jego zawieranie (art. 145 projektu). Zdecydowano się na usunięcie wymogu wypowiedzeń zmieniających po rozwiązaniu układu; jego przepisy miały przestać obowiązywać z mocy prawa (art. 150; podobnie odnośnie regulaminów w art. 200 projektu kodeksu pracy). Art. 169 projektu wprowadzał zamkniętą listę porozumień zbiorowych, co miało na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego wszelkich umów i porozumień społecznych nieobjętych tą listą. Konstrukcja projektowanych przepisów o sporach zbiorowych wskazywała, że spór zaistniałby od daty odrzucenia wszystkich żądań, co sugerowałoby, że ze strony pracodawcy wystarczyło symboliczne ustępstwo (np. podwyżki wynagrodzeń o 1 gr), by umożliwić prowadzenie sporu zbiorowego. Wprowadzono również sądowe postępowania kontrolujące legalność sporu zbiorowego oraz legalność strajku, a oprócz tego przewidziano sądowy tryb weryfikacji liczebności danej organizacji związkowej. Przepisy dotyczące zwolnień grupowych zakładały likwidację odpraw przy tych zwolnieniach.

Należy zaznaczyć, że komisja nie uwzględniła wniosków OPZZ/ZZZE w sprawie próby ograniczenia zjawiska pozorności dialogu społecznego poprzez uzupełnienie strony pracodawczej rokowań o podmiot decyzyjny, tzw. rzeczywistego pracodawcę, czy stworzenie przepisów o łączeniu, podziale czy likwidacji organizacji związkowych (szerzej na ten temat mowa w dalszej części artykułu). Ocena efektów pracy komisji ze strony central związkowych nie mogła być zatem inna.

Warto zaznaczyć, że Komisja z lat 2016–2018 nie była pierwszą tego rodzaju. Poprzednia (Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy) została powołana w 2002 r. przez L. Millera, ówczesnego prezesa Rady Ministrów, a inicjatorem jej powołania był J. Hausner, wówczas minister Pracy i Polityki Społecznej²⁸. Kadencja wskazanej Komisji trwała cztery lata i zakończyła się w październiku 2006 r. 5 grudnia 2006 r. przekazała ona projekt zbiorowego kodeksu pracy (obok projektu kodeksu pracy) J. Kaczyńskiemu, ówczesnemu prezesowi Rady Ministrów; owoce prac tamtej Komisji nie zyskały akceptacji central związkowych.

Opór ze strony organizacji związkowych wobec prób reformy zbiorowego prawa pracy w 2018 r. z pewnością należy tłumaczyć próbami poprawy pozycji pracodawców kosztem pozycji organizacji związkowych, co znalazło wyraz w przywołanych w powyżej stanowiskach. Tendencja do zmian w zbiorowym prawie pracy ze strony organizacji pracodawców wspierana przez ustawodawcę była jednak w tamtym okresie niezwykle silna. Zbiorowe prawo pracy postanowiono zatem reformować oddzielnie. Partnerzy społeczni zamierzali wykorzystać dorobek Komisji Kodyfikacyjnej, przenosząc dalsze prace nad zmianami w zbiorowym prawie pracy do ZPdsPP przy RDS.

3.4. Rozszerzenie wolności koalicji, konsolidacja ruchu związkowego

Prace w ZPdsPP nad zmianami w u.z.z. trwały tylko kilka miesięcy. Znamiennym jest fakt, że ówczesnym przewodniczącym Zespołu, uprawnionym do przedkładania Zespołowi pod dyskusję konkretnych projektów, był jeden z przedstawicieli organizacji pracodawców, tj. Konfederacji Lewiatan. Podstawowym pretekstem do zmiany u.z.z. był wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13²⁹, który rozszerzał prawo koalicji o osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy. Do prac nad nowelizacją u.z.z. wprost jednak została wykorzystana część projektu zbiorowego prawa pracy. Zmiana u.z.z. i niektórych innych ustaw była zmianą dokonaną skutecznie. Przede wszystkim wolnością koalicji objęto osoby wykonujące pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy, uzupełniając pojęcie ludzi pracy osobami zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych. W związku z powyższym mianem

28 Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz.U. 2002 Nr 139, poz. 1167, ze zm.

29 Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r. K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.

pracodawcy objęto także podmioty niezwiązane z pracobiorcami stosunkiem, o którym mowa w art. 22 k.p. (art. 1[1] u.z.z.). Niejako przy okazji wprowadzono jednak inne zmiany zupełnie wykraczające poza wyrok TK – zmieniono m.in. progi reprezentatywności organizacji związkowych (Rozdział 3a u.z.z.), co miało wynikać z założonego napływu do organizacji związkowych osób dopiero co objętych wolnością koalicji. Wprowadzono także sądowe kontrole liczebności oraz reprezentatywności organizacji związkowych (Rozdział 3 u.z.z.). Zmiany te miały porządkować oraz konsolidować polski ruch związkowy. Faktycznie była to odpowiedź ustawodawcy na postulaty reprezentatywnych w rozumieniu u.r.d.s. central związkowych. Wyższe progi reprezentatywności oraz ich kontrola wraz z kontrolą liczebności wyraźnie faworyzują jednostki organizacyjne reprezentatywnych central związkowych kosztem niezależnych (od central) zakładowych czy międzyzakładowych organizacji związkowych (reprezentatywność dla związku zrzeszającego 8% załogi w stosunku do wymogu 15% dla innych związków).

W art. 25[3] pkt 6 oraz 7 u.z.z. ustawodawca dokonał (niepotrzebnego moim zdaniem) ograniczenia pomiędzy rokowaniami i uzgodnieniami. Biorąc pod uwagę art. 59 Konstytucji RP, art. 21 u.z.z. 17 u.o.p, a także przepisy art. 67[20] § 2, 104[2], 139 § 5 i 150 § 3 k.p. wydaje się, że ustawodawca zmarginalizował część relacji pomiędzy partnerami społecznymi, odbierając im miano procesów, o których wspominają konwencje MOP oraz Konstytucja.

Pozostałe zmiany, jak prawo do informacji (art. 28 u.z.z.), omówię przy okazji rozpatrywania zmian w zasadach partycypacji pracowniczej. Dodatkowa ochrona stosunku pracy działaczy związkowych (art. 32 u.z.z.), ze względu na rozmiar niniejszego artykułu, zostanie przeze mnie pominięta.

3.5. Zmiany w prawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

Po skutecznej zmianie u.z.z. na forum ZPdsPP postanowiono dalej pracować nad ustawą o sporach zbiorowych. Tu także wykorzystano dorobek prac komisji sejmowej z lat 2016–2018, kontynuując prace w duchu u.p.o.p.p. Część projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy dotycząca rozwiązywania sporów zbiorowych została zamieniona w rządowo-pracodawczy projekt zmian do u.r.s.z., który stał się przedmiotem dyskusji na forum Zespołu. Według projektu zakres sporu zbiorowego miał być ograniczony wyłącznie do kwestii płacowych oraz warunków pracy; forsowano także sądową kontrolę legalności sporu, referendum strajkowego oraz samego strajku. Wobec powyższych propozycji stanowczy sprzeciw zgłosiło Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych stanowiskiem swojego członka – ZZZE³⁰. Projektowi zarzucono ograniczenie prawa do sporu zbiorowego wyłącznie do płac, praw związkowych oraz szeroko rozumianego bezpieczeństwa i higieny pracy, a także, jednocześnie, wyłączenia ze sporu zbiorowego wielu ważnych obszarów, wokół których spory zbiorowe toczyły się dotychczas. Kolejnym argumentem przeciw była nadmierna biurokratyzacja sporu poprzez wtłoczenie go w procedury sądowych kontroli dopuszczalności sporów, legalności referendum oraz legalności akcji strajkowych. Według ZZZE istniała realna obawa ograniczenia prawa pracowników do sporu zbiorowego, a przede wszystkim prawa do strajku; do krytyki projektu ze strony OPZZ/ZZZE dołączyło się Forum Związków Zawodowych. W związku ze zdecydowaną krytyką dwóch z trzech central związkowych, a także z racji zbliżających się wówczas wyborów parlamentarnych (2019 r.) prace nad zmianami w u.r.s.z. zostały przerwane.

3.6. Dalsze prace nad zmianami w zbiorowym prawie pracy

W latach 2020–2021 omawiane przez Zespół zmiany w prawie pracy koncentrowały się na pandemii COVID-19. Szerszych, a przede wszystkim trwałych³¹, zmian w zbiorowym prawie pracy nie przepro-

30 Zob. M. Szymanek, E. Panasiuk, *Zmiany w prawie pracy...*, dz. cyt., załącznik nr 3, Stanowisko ZZZE z 8 listopada 2018 r. w sprawie projektu nowej ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w kontekście zmienionej ustawy o związkach zawodowych. Należy dodać, że autor posiada statut eksperta w Zespole z ramienia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i brał udział w przywołanych powyżej rozmowach.

31 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374; ustawa ta przewidywała wiele zmian, które funkcjonowały do ustania stanu pandemii.

wadzono. Po wyborach parlamentarnych z 2019 r. nastąpiła zmiana na stanowisku przewodniczącego Zespołu; przedstawiciela strony pracodawców (Konfederacja Lewiatan) zastąpił przedstawiciel NSZZ „Solidarność”, reprezentujący jednocześnie całą stronę związkową. Mimo to liczne wnioski³² pozostałych central dotyczące rozpoczęcia prac nad istotnymi z punktu widzenia całego ruchu związkowego sprawami (m.in.: przekształcenia organizacji związkowych, eliminacji pozorności dialogu poprzez udział tzw. rzeczywistego pracodawcy w dialogu społecznym itp.) nie zostały pozytywnie rozpatrzone. Z całej palety zmian prowadzonych przez rząd Zespół zajął się tylko przepisami o pracy zdalnej – zmianą przepisów kodeksu pracy o telepracy, zresztą bez wyraźnych konkluzji i stanowisk – pozostawiając decyzję w tej sprawie stronie rządowej. Dyskusja nad tym zagadnieniem zajęła przeszło 18 miesięcy (lata 2020–2021). Następnie prace Zespołu zawieszono na około osiem miesięcy (lipiec 2021 r. – marzec 2022 r.), po czym zostały one wznowione, a kolejnym tematem stała się nowelizacja Kodeksu pracy związana z implementacją unijnych dyrektyw³³.

Kolejną istotną próbę nowelizacji u.r.s.z. podjęło dopiero Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, przedstawiając 9 lutego 2023 r. projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy³⁴. Projekt ten nie ogranicza się wyłącznie do zmiany u.r.s.z.³⁵; w stosunku do poprzedniego projektu rozszerzono zakres przedmiotowy ustawy (art. 1 u.r.s.z.), tj. możliwość prowadzenia sporów zbiorowych wokół większej niż dotychczas liczby spraw. Częściowo zrezygnowano z biurokratyzacji procesu sporowego w postaci sądowych kontroli legalności samych sporów oraz referendum, utrzymano jednak propozycję sądowej kontroli legalności samego strajku. Projekt zawiera także jeszcze jedną istotną zmianę, mianowicie nowe podejście do kwestii zdefiniowania stron dialogu społecznego, a konkretnie uzupełnienie strony pracodawczej o podmiot decyzyjny, w projekcie określony jako pracodawca dominujący. Zgodnie z projektem przez pracodawcę dominującego należy rozumieć pracodawcę lub przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o prawie przedsiębiorców, który bezpośrednio lub pośrednio wywiera dominujący wpływ na funkcjonowanie innego pracodawcy lub przedsiębiorcy, w szczególności z tytułu własności, posiadanych udziałów lub akcji albo na mocy przepisów prawa lub umów ustanawiających powiązania organizacyjne między pracodawcami lub przedsiębiorcami. Projekt zmian w tym zakresie zbiorowego prawa pracy jest odpowiedzią na przywołane powyżej wnioski części central związkowych, w tym OPZZ oraz ZZZE, pominięte wcześniej przez ZPdsPP. Wcześniej, bo już z początkiem drugiej dekady XXI w., Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych prowadziło konsultacje w tej sprawie ze zrzeszonymi federacjami³⁶. Konkretnie postulaty w tej sprawie zgłaszano członkowi Komisji kodyfikacyjnej ds. prawa pracy z lat 2016–2018 z ramienia OPZZ na spotkaniach wewnętrznych, a reszcie członków na jednym z jej pierwszych posiedzeń. OPZZ wspólnie z ZZZE organizowało konferencje z udziałem osób odpowiedzialnych za kształt zbiorowego prawa pracy³⁷; podczas nich

32 Zob. M. Szymanek, E. Panasiuk, *Zmiany w prawie pracy...*, dz. cyt., Załącznik nr 2 oraz Załącznik nr 2.1; wniosek ZZZE 21/20 z 4 marca 2020 r. do nowego przewodniczącego Zespołu [niepublikowany].

33 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w UE, Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019 r., s. 105; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019 r., s. 79.

34 *Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy POPRZEDNI TYTUŁ: Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy oraz o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-sporach-zbiorowych-pracy-raz-o-zmianie-ustawy-o-radzie-dialogu-spolecznego-i-innych-instytucjach-dialogu-spolecznego> [dostęp: 6.11.2023].

35 Ustawa zmieniać ma następujące ustawy: Ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 106, ustawy: z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, Dz.U. 2005 Nr 62, poz. 551, z dnia 22 czerwca 2006 r. o spółdzielni europejskiej, Dz.U. 2006 Nr 149, poz. 1077, z dnia 25 kwietnia 2008 r. o uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego połączenia się spółek, Dz.U. 2008 Nr 86, poz. 525 oraz z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015 poz. 1240.

36 Spotkania robocze z udziałem Przewodniczącego ZZZ J. Śniadeckiego oraz przewodniczącego OPZZ J. Guza.

37 Konferencja *Praktyczne problemy zbiorowego prawa pracy* zorganizowana w Warszawie w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w dniach 13–14 października 2016 r.

dyskutowano nad problemem pozorności dialogu społecznego, stawiając tezy o konieczności zmian³⁸. Także w ramach prac komisji sejmowych ZZZE wnioskowało o kontynuowanie prac nad unikaniem pozorności dialogu i uregulowaniem pozycji podmiotu decyzyjnego w dialogu społecznym³⁹.

W odpowiedzi na projekt ustawy o sporach zbiorowych autorstwa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej OPZZ rozważał zainicjowanie inicjatywy ustawodawczej w trybie art. 20 u.z.z. opartej na wniosku ZZZE⁴⁰ w tej sprawie. W trakcie wewnętrznych dyskusji postawiono pytanie, dlaczego reforma zbiorowego prawa pracy w zakresie pracodawcy i podmiotu decyzyjnego ma dotyczyć wyłącznie sporów zbiorowych, a nie np. rokowań dotyczących płac, restrukturyzacji zakładów pracy, zwolnień grupowych czy procesów informacyjno-konsultacyjnych⁴¹. W tych wszystkich przypadkach partnerem dla organizacji związkowych nadal pozostanie pracodawca w rozumieniu art. 1 u.z.z., a zatem w głównej mierze podmiot, o którym mowa w art. 3 k.p. Reforma zbiorowego prawa pracy w zakresie przededefiniowania partnera społecznego organizacji związkowych powinna zatem dotyczyć także innych ustaw z zakresu zbiorowego prawa pracy (wymienionych w przypisie 10).

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w pozostałej części zbiorowego prawa pracy, a mianowicie w: ustawie z dnia 5 kwietnia 2002 o europejskich radach zakładowych⁴², ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej⁴³, ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej⁴⁴ kwestia partnera przedstawicielstw pracowniczych w rokowaniach została już uregulowana inaczej.

4. Dalsze dyskusje nad reformą zbiorowego prawa pracy

Potrzeba dalszych zmian w zbiorowym prawie pracy i zainteresowanie nimi dotyczy również zagadnień pomijanych dotychczas przez ustawodawcę oraz przez ZPdsPP. Można ostrożnie założyć, że wniosek o nowelizację zbiorowego prawa pracy zostanie złożony w trakcie nowej kadencji Sejmu. Dotychczasowe próby reform zbiorowego prawa pracy przybierały szerszy zasięg niż tylko zmiany w u.z.z. W mojej ocenie ich rzeczywistym celem było zwiększenie praw pracodawców dla ożywienia polskiej gospodarki poprzez zdjęcie z nich wielu obowiązków związanych z prawem pracy (przede wszystkim ciężarów związanych z prowadzeniem sporów zbiorowych) oraz znaczne jego uelastycznienie. Kolejnym celem było wzmocnienie pozycji państwa w stosunku do pozostałych stron dialogu społecznego, poprzez m.in.: zmianę celów dialogu społecznego oraz przywrócenie roli państwa, jako głównego prawodawcy w zakresie prawa pracy, poprzez ograniczenie liczby regulaminów pracy i wynagrodzenia. Dla strony społecznej poza programami socjalnymi rekompensatą miało być wzmocnienie pozycji reprezentatywnych w rozumieniu u.r.d.s. central związkowych kosztem organizacji związkowych w nich niezrzeszonych. Pierwszy cel został osiągnięty częściowo, ostatni zaś nie musi oznaczać korzyści dla całego polskiego ruchu związkowego.

38 S. Szymanek, *Pracodawca w zbiorowym prawie pracy*, [w:] E. Panasiuk (red.), *Praktyczne problemy zbiorowego prawa pracy. Konferencja organizowana przez Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków*, Warszawa 2016, s. 49.

39 Interpelacja nr 19247 do ministra rozwoju, pracy i technologii w sprawie liberalizacji prawa pracy w latach 2015–2020. Zgłaszający: D. Wieczorek, wniosek ZZZE/OPZZ (Warszawa, 18.04.2018 r.) ZZZE 10/18 o rozpoczęcie prac nad zagadnieniami z zakresu zbiorowego prawa pracy.

40 Stanowisko ZZZE 11/2023 z 8 marca 2023 r., Stanowisko do projektu ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w połączeniu z projektem zmian w przepisach zbiorowego prawa pracy – propozycje definicji i rozwiązań ustawowych [niepublikowane].

41 M.in. referat J. Szunejko, *Dialog społeczny we wspólnotowych grupach kapitałowych z punktu widzenia przedstawicielstw pracowniczych* prezentowany podczas konferencji naukowej *Rola pracodawcy i podmiotu decyzyjnego w dialogu społecznym*, która odbyła się 5 października 2023 r. w Polskiej Akademii Nauk. Zob. *Konferencja naukowa pod tytułem „Rola Pracodawcy oraz podmiotu decyzyjnego w dialogu społecznym”*, <https://www.kancelariaregulus.pl/2023/10/29/konferencja-naukowa-pod-tytulem-rola-pracodawcy-oraz-podmiotu-decyzyjnego-w-dialogu-spoecznym/> [dostęp: 8.11.2023].

42 Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych, Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 556.

43 Ustawa z dnia 22 czerwca 2006 r. o spółdzielni europejskiej, Dz.U. 2006 Nr 149, poz. 1077.

44 Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, Dz.U. 2005 Nr 62, poz. 551.

Na podstawie niektórych z referatów wygłoszonych podczas przywoływanej już konferencji Zbiorowe prawo pracy – trzy lata po reformie. Przełom czy stagnacja? można natomiast wyciągnąć wnioski co do osiągnięcia celów ustawodawcy, deklarowanych w uzasadnieniach. Przy czym, jak już wspominałem, w mojej ocenie rzeczywiste cele ustawodawcy oraz części stron dialogu społecznego różniły się zasadniczo od celów przywoływanych w uzasadnieniach do projektów ustaw.

4.1. Poziom uzwiązkowienia oraz działalność związków zawodowych w Polsce

Jednym z głównych celów nowelizacji u.z.z. było zwiększenie uzwiązkowienia w Polsce poprzez objęcie wolnością koalicji innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową. Tymczasem w świetle komunikatu z badań Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadzonych w październiku 2021 r.⁴⁵ członkostwo w związkach zawodowych deklaruje tylko 6 na 100 Polaków (5,5%), co stanowi mniej więcej jedną dziesiątą pracowników najemnych (10,5%). Przeważnie należą oni do związków wchodzących w skład dużych organizacji (NSZZ „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych), rzadziej natomiast są członkami związków niezrzeszonych. Począwszy od lat 90. XX w., uzwiązkowienie systematycznie spada. Jeszcze w 1991 r. członkostwo w związkach zawodowych deklarował co piąty dorosły Polak, jednak w ciągu kilku kolejnych lat liczba ta zmniejszyła się prawie o połowę. W latach 2001–2010 odsetek osób należących do tego typu organizacji nie przekraczał 9%, a w okresie 2010–2020 już tylko 6% ogółu społeczeństwa. Symptomatyczne jest to, że przynależność związkową nieco częściej deklarują pracownicy starsi niż młodszy (średnia wieku związkowców to 43 lata, a pracowników niezrzeszonych – 40 lat). Relatywnie najwięcej osób należących do związków zawodowych jest wśród pracowników najemnych mających od 35 do 54 lat, natomiast najmniej wśród najmłodszych respondentów. Członkostwo w związkach zawodowych w większym stopniu niż przeciętnie deklarują ponadto osoby zatrudnione w instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach państwowych, pracujące jako technicy i inny średni personel (m.in. pielęgniarki, policjanci). Częściej także do tego typu organizacji należą pracownicy firm i instytucji zatrudniających co najmniej 50 osób niż mniejszych zakładów. Ruch związkowy staje się ruchem pracowników lepiej wykształconych – większość pracowników deklarujących, że w ich zakładach pracy funkcjonują związki zawodowe, krytycznie ocenia skuteczność tych organizacji, twierdząc, że – mimo starań – niewiele udaje im się osiągnąć (40%) albo w ogóle nie widać efektów ich obecności (23%). Jedna piąta (20%) ocenia, że związki zawodowe są efektywne. Od poprzedniego pomiaru sprzed dwóch lat opinie o skuteczności związków zawodowych w zakładach pracy nieco się poprawiły – minimalnie przybyło osób uważających, że pracownicy dużo im zawdzięczają (wzrost o 3%), a ubyło tych, którzy twierdzą, że związkom zawodowym, choć się starają, niewiele udaje się osiągnąć (spadek o 5%).

Powyższe dane obejmują dwa lata po nowelizacji u.z.z. Wnioski z nich płynące może zmienić ich kolejna aktualizacja. Na podstawie kontaktów z centralami związkowymi chociażby w branżowych zespołach trójstronnych⁴⁶, działających w oparciu na art. 40 u.r.d.s., zwiększenie uzwiązkowienia nie jest widoczne⁴⁷. Powyższe dane wskazują także, że reforma u.z.z. sprzyja dużym centralom związkowym, szczególnie tym reprezentatywnym w rozumieniu u.r.d.s. i może tłumić powstający oddolnie w zakładach pracy niezależny ruch związkowy. Sprzyjać temu mogą także uprawnienia pracodawców czy innych organizacji związkowych do wszczynania sądowych kontroli liczebności oraz reprezentatywności związków zawodowych jako procesów wymagających sporej wiedzy prawniczej, a tym samym zaplecza prawnego, którymi małe związki zawodowe najczęściej nie dysponują. Dodatkowo część uprawnień w tym zakresie jest wykorzystywana przez pracodawców w sporach z organizacjami

45 M. Feliksiak, *Związki zawodowe w Polsce*, „Komunikat z badań” 2021, nr 140, s. 1–11, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_140_21.PDF [dostęp: 8.11.2023].

46 Autor jest ekspertem OPZZ/ZZZE w działających łącznie trójstronnych Zespołach ds. branży energetycznej i węgla brunatnego.

47 Takie wnioski przytacza także w swoim tekście (który omówię w kolejnych punktach) J. Szmít, *Wpływ reformy zbiorowego prawa pracy na praktykę funkcjonowania związków zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 29, s. 407–415.

związkowymi⁴⁸. Nowelizacja u.z.z. nie przyniosła zatem efektów w postaci zwiększenia uzwiązkowienia, doprowadziła natomiast do zwiększenia centralizmu związkowego oraz w niektórych przypadkach umożliwiła utrudnianie działalności organizacjom związkowym.

Nowelizacja u.z.z., ze względu na odejście od wyłączności stosunku pracy z art. 22 k.p. dla określenia stron prawa zbiorowego, wprowadziła przede wszystkim zmiany w doktrynie zbiorowego prawa pracy. Zdaniem dr. J. Szmita zbiorowe prawo pracy powinno stać się zbiorowym prawem zatrudnienia. Taki kierunek przyjęto np. w tytule komentarza pod redakcją K.W. Barana – Zbiorowe prawo pracy. Komentarz⁴⁹.

Z powyższą tezą należy się zgodzić – objęcie prawem zbiorowym jak najszerzych kręgów osób wykonujących pracę zarobkową jest krokiem w dobrym kierunku, stanowi jednak tylko częściowe rozwiązanie. Stronami w zbiorowych stosunkach pracy po nowelizacji u.z.z. nadal pozostają wyłącznie podmioty pozostające w relacji opartej na prawie pracy bądź prawie cywilnym oraz organizacje tych pracodawców, ale tylko w rozumieniu ustawy o organizacjach pracodawców⁵⁰. Z dialogu społecznego, a w tym rokowań, nadal wykluczone są podmioty decyzyjne w zakresie zbiorowych stosunków pracy, np. zarządy spółek dominujących w grupach spółek w rozumieniu Działu IV k.s.h czy w grupach kapitałowych w rozumieniu przepisów o stosunku dominacji i zależności k.s.h., a także organy samorządowe czy rządowe, np. wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast, w stosunku do pracowników szkół czy urzędów. Nowelizacja u.z.z. nie przyniosła zatem większych korzyści.

4.2. Partycypacja pracownicza

Kolejnym doniosłym tematem prawa pracy jest partycypacja pracownicza, przez którą można rozumieć udział pracowników w zarządzaniu zakładem pracy (mowa o nim w art. 18[2] k.p.). Odrębne przepisy, w których przewidziana jest partycypacja, to: ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁵¹, ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁵² (udział przedstawicieli załóg w organach skomercjalizowanych spółek) oraz przepisy cytowanych wyżej ustaw odnoszące się do informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji. Prawo do partycypacji pracowniczej reguluje oczywiście art. 28 u.z.z.

Reforma zbiorowego prawa pracy z lat 2015–2023 nie przyniosła w tym zakresie wielu zmian. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵³ oraz wspomniana ustawa o samorządzie formalnie obowiązują do dziś. Biorąc pod uwagę liczbę przedsiębiorstw państwowych⁵⁴ w gospodarce postransformacyjnej, samorząd pracowniczy istnieje już tylko w postaci szczątkowej, a więc jako aktor na scenie stosunków przemysłowych pozbawiony jest jakiegokolwiek znaczenia⁵⁵; udział przedstawicieli pracowników w zarządach skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych także można uznać za szczątkowy. Po odmowie powoływania przedstawicieli pracowników do organów spółek przez Skarb Państwa w okresie 2009–2015 ta forma partycypacji w okresie 2015–2023 została przywrócona tylko w niewielu skomercjalizowanych spółkach. Przykładowo, w energetyce

48 Taka sytuacja miała miejsce w jednym z warszawskich przedsiębiorstw energetycznych, w którym w trakcie trwania sporu płacowego pracodawca zainicjował takie kontrole, co skutecznie sparaliżowało pracę związków oraz prowadzone przez nie rokowania.

49 K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

50 Szerzej zob. tamże. J. Piątkowski, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 1 pkt 1–22.

51 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dz.U. 1981 Nr 24, poz. 123.

52 Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, Dz.U. 1996 Nr 118, poz. 561.

53 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1981 Nr 24, poz. 122.

54 Według danych GUS w polskiej gospodarce wpisanych do rejestru jest niemal pięć milionów podmiotów. 31 marca 2023 r. w rejestrze przedsiębiorstw państwowych figurowało 18 podmiotów; zbiór przedsiębiorstw państwowych liczy 17 podmiotów, czyli 0,0034 promila ogólnej ich liczby. Niemal połowa (osiem) to przedsiębiorstwa postawione w stan upadłości lub likwidacji. Zob. *Wykaz przedsiębiorstw państwowych*, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1101,wykaz-przedsiębiorstw-panstwowych> [dostęp: 8.11.2023].

55 J. Wratny, *Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z perspektywy historycznej*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 12, s. 3–15.

przedstawiciele pracowników do organów zarządczych i kontrolnych powołano w grupach Tauron Polska Energia i Enea, w grupach Energa oraz Orlen już nie, w PGE (konkretnie PGE Obrót) ta forma partycypacji ogranicza się do udziału przedstawicieli załogi w radzie nadzorczej.

Nowelizacja u.z.z. objęła zmianę jej art. 28 poprzez próbę doprecyzowania katalogu informacji, o które mogą wnosić do pracodawcy organizacje związkowe. Sprezycowanie zakresu przedmiotowego prawa do informacji nie przyniosło spodziewanego efektu; nieostrość sformułowań zmienionych przepisów oraz brak sankcji powodują, że pracodawcy często unikają udzielania odpowiedzi na zapytania związków zawodowych. Widoczna jest także niechęć pracodawców, a także części doktryny prawnej, do partycypacji pracowniczej jako elementu uciążliwego dla pracodawcy. Niemniej wskazywać można na Wielką Brytanię jako przykład kraju, w którym partycypacja pracownicza przyniosła korzyści zarówno dla pracowników, jak i pracodawców. Podsumowując, reforma zbiorowego prawa pracy 2015–2023 w zakresie partycypacji pracowniczej nie przyniosła większych zmian. Można przyjąć, że prawo to jest raczej w odwrocie niż w rozkwicie. W mojej ocenie przyczyną tego zjawiska jest niewłaściwe podejście pracodawców (de facto organów zarządczych przedsiębiorstw) do partycypacji, wyrażające się w szczególnej obawie przed udzielaniem przedstawicielstwom pracowniczym jakichkolwiek informacji związanych z prowadzonym biznesem. Przykładem może być „chłodny stosunek” zarządu centralnego grupy Orlen (ale także niektórych organizacji związkowych) do powstałej w 2021 r. Europejskiej Rady Zakładowej GK Orlen⁵⁶. Udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem należy rozpatrywać raczej w kontekście nadzoru właścicielskiego (corporate governance)⁵⁷ oraz partycypacji interesariuszy wewnętrznych (inside stakeholders), którymi są niewątpliwie pracownicy i ich przedstawicielstwa, i w zarządzaniu przedsiębiorstwem⁵⁸ niż trącającego nieco myszką samorządu pracowniczego, szczególnie w kontekście kształtowania się w Polsce nowego prawa holdingowego.

4.3. Akty zbiorowego prawa pracy – układy zbiorowe pracy

Innym doniosłym tematem zbiorowego prawa pracy są układy zbiorowe pracy. Należy zwrócić uwagę na wyniki badań przeprowadzonych przez K. Wieczorek oraz J. Rumiana poświęconych funkcjonującemu w Polsce prawu układowemu. Prawo do zawierania układów zbiorowych pracy przewiduje art. 59 Konstytucji RP⁵⁹ (art. 59 pkt 2) oraz wiele konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy⁶⁰, których RP jest stroną. Z aktów tych wynika zobowiązanie do popierania prawa układowego, Mimo to, według przywołanych badań, w 2021 r. Polska była trzecia od końca w Europie w liczbie obowiązujących układów zbiorowych pracy zarówno branżowych, jak i zakładowych. Według przeprowadzonych badań istnieją województwa, takie jak: zachodnio-pomorskie oraz warmińsko-mazurskie, gdzie nie obowiązują żaden układ zbiorowy pracy⁶¹. Zatem zgodnie z badaniami rokowania układowe oraz prawo układowe także w Polsce prezentują się źle. Sytuacji oczywiście nie poprawiły reformy z lat 2015–2023, które nie wprowadziły żadnych rozwiązań mogących zmienić tę sytuację. Zdaniem części ekspertów stan ten mógłby poprawić przepis dopuszczający pogorszenie układu praw pracowniczych wynikających z aktów prawa powszechnego o charakterze bezwzględnie obowiązującym – takie rozwiązanie mogło-

56 Autor tego tekstu, jako doradca strony społecznej, brał udział w tworzeniu rady, a także uczestniczył w pierwszym roku jej funkcjonowania.

57 M. Trocki, *Grupy kapitałowe. Tworzenie i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 290; Porównaj także: J. Piątkowski, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo...*, dz. cyt.; M. Raczkowski, *Grupa spółek w świetle prawa pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 243.

58 T. Mendel, *Próba określenia wpływu poszczególnych grup interesów (stakeholders) na zarządzanie przedsiębiorstwami*, [w:] S. Rudolf (red.), *Efektywność nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 79–88.

59 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

60 Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie 28 czerwca 1952 r., Dz.U. 2005 Nr 93, poz. 775.

61 Informacja ta może nie do końca pokrywać się z prawdą, gdyż w Oddziale Elbląg Olsztyn (dawniej dwa odrębne oddziały) spółki Energa Operator obowiązuje układ zbiorowy pracy. W tym oddziale pomorskiej energetyki i innych obowiązują też postanowienia Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Branży Energetycznej, jednak ze względu na rozwiązanie jednej ze stron tego układu – związków pracodawców – część z nich odstąpiła od jego wykonywania.

by przyczynić się do uatrakcyjnienia układów dla pracodawców. Rozważano możliwości, w których pracownicy rezygnują z części uprawnień, zyskując za sprawą układu inne, propozycja ta przepadła jednak wraz z projektem zbiorowego kodeksu pracy. Co najmniej obojętny stosunek do aktów zakładowego prawa pracy ze strony ustawodawcy wskazuje także nowelizacja k.p. w zakresie obowiązywania regulaminów pracy i wynagrodzenia, o której wspomniano powyżej.

Zdaniem Z. Hajna za istotne należy uważać istniejące porozumienia (także te nieoparte na przepisach ustawowych) będące efektem rokowań pracodawców i przedstawicielstw pracowniczych, które mogą uzupełniać skąpą liczbę układów zbiorowych pracy. Jeśli zgodzimy się z tą tezą, obraz materialnych efektów rokowań w Polsce nieco się poprawi. Biorąc pod uwagę wyłącznie sektor energetyczny i paliwowy, należy zaznaczyć, że w od 2015 do 2022 r. w wyniku długotrwałych rokowań w energetycznych grupach kapitałowych zawarto trzy tzw. umowy społeczne, które zastąpiły uprzednio obowiązujące porozumienia. Nie są to wprawdzie porozumienia oparte na ustawie, zatem nie mają przymiotu prawa pracy, ale powszechną praktyką jest wpisywanie ich treści jako załączników do obowiązujących w przedsiębiorstwach układów zbiorowych pracy. 14 grudnia 2022 r. zakończono prace nad umową społeczną dotyczącą transformacji sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego, w tym wydzielenia wytwórczych i wydobywczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa. Wcześniej podobną umowę zawarto dla branży węgla kamiennego, w przyszłości planuje się zawrzeć podobną umowę dla pracowników przedsiębiorstw, z których wydzieli się zorganizowane części przedsiębiorstw „pracujące na węglu”⁶²; rokowania nad tą umową trwają. Ponadto od 2021 r. prowadzone są rokowania nad nowym ponadzakładowym układem zbiorowym pracy dla energetyki⁶². Przedsiębiorstwa paliwowe czy obecnie multienergetyczne, jak grupa ORLEN, także nie pozostają bez układów zbiorowych.

Na wszystkie wyżej wymienione działania prowadzone od 2015 r., reformy nie miały jednak wpływu.

5. Podsumowanie

Od lat 90. XX w., tj. od momentu powstania zbiorowego prawa pracy, ustawodawca podejmuje próby głębszej reformy polskiego prawa pracy, nie przynoszą one jednak spodziewanego efektu – zatrzymania spadku uzwiązkowienia w Polsce oraz ożywienia dialogu społecznego. Omawiana nowelizacja u.z.z. czy też próba nowelizacji u.r.s.z przynajmniej na podstawie doświadczeń z ZPdsPP oraz niektórych skutków zmian wydaje się mieć inne cele niż przedstawione w uzasadnieniach do projektów⁶³. Właśnie brak reformy zbiorowego prawa pracy, zwłaszcza brak jego kodyfikacji, czy też utrzymywanie instytucji tego prawa (takich jak samorząd załogi czy pracodawca w rozumieniu art. 3 k.p. jako partner w dialogu społecznym w grupach spółek) rodem z poprzedniego ustroju gospodarczego w mojej ocenie może skutkować niskim uzwiązkowieniem.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie 28 czerwca 1952 r., Dz.U. 2005 r. Nr 93, poz. 775.
 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141.
 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1981 Nr 24, poz. 122.
 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dz.U. 1981 r. Nr 24, poz. 123.
 Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, Dz.U. 1983 Nr 35, poz. 163.

62 Ostatnie spotkanie negocjacyjne odbyło się 28 września 2023 r.

63 E. Panasiuk, M. Szymanek, *Komentarz do nowelizacji Ustawy o związkach zawodowych z 5 lipca 2018 r.*, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Warszawa 2018.

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 106.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 234.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 235.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 236.
- Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, Dz.U. 1994 Nr 43, poz. 163.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, Dz.U. 1996 Nr 118, poz. 561.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080.
- Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych, Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 556.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz.U. 2002 r. Nr 139, poz. 1167, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. 2003 Nr 90, poz. 844.
- Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, Dz.U. 2005 Nr 62, poz. 551.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. 2006 Nr 79, poz. 550.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2006 r. o spółdzielni europejskiej, Dz.U. 2006 Nr 149, poz. 1077.
- Ustawa z dnia 25 kwietnia 2008 r. o uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego połączenia się spółek, Dz.U. 2008 Nr 86, poz. 525.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.U. L 187 z 26.06.2014 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651=20170710-&from-EN#tocId2> [dostęp: 10.11.2023].
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240.
- Uchwała nr 6 Rady Dialogu Społecznego z 14 grudnia 2015 r. w sprawie powołania stałych zespołów problemowych Rady, https://rds.gov.pl/rds_assets/uploads/2022/04/Uchwała.06.2015.RDS_.pdf [dostęp: 7.11.2023].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 sierpnia 2016 r. w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz.U. 2016, poz. 1366.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2255.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018, poz. 646.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1608.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w UE, Dz. Urz. UE. L 186 z 11.07.2019 r., s. 105.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. UE. L 188 z 12.07.2019 r., s. 79.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.

Stanowisko ZZZE 11/2023 z 8 marca 2023 r., Stanowisko do projektu ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w połączeniu z projektem zmian w przepisach zbiorowego prawa pracy – propozycje definicji i rozwiązań ustawowych [niepublikowane].

Akty urzędowe:

Uzasadnienie projektu zbiorowego kodeksu pracy, <https://archiwum.mriips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> [dostęp: 10.11.2023].

Teksty projektu Kodeksu pracy i projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> [dostęp: 8.11.2023].

PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2022*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-o-stanie-sektora-maych-i-rednich-przedsiębiorstw_13_10_2022.pdf [dostęp: 10.11.2023].

Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy POPRZEDNI TYTUŁ: Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy oraz o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-sporach-zbiorowych-pracy-ora-zo-zmianie-ustawy-o-radzie-dialogu-spoecznego-i-innych-instytucjach-dialogu-spoecznego> [dostęp: 6.11.2023].

Orzecznictwo:

Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.

Publikacje:

Baran K. W. (red), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Feliksiak M., *Związki zawodowe w Polsce*, „Komunikat z badań” 2021, nr 140, s. 1–11, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_140_21.PDF [dostęp: 8.11.2023].

Mendel T., *Próba określenia wpływu poszczególnych grup interesów (stakeholders) na zarządzanie przedsiębiorstwami*, [w:] S. Rudolf (red.), *Efektywność nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 79–88.

Panasiuk Ł., Szymanek M., *Komentarz do nowelizacji Ustawy o związkach zawodowych z 5 lipca 2018 r.*, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Warszawa 2018.

Piątkowski J., [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, art. 1 pkt 1–22.

Pliszkiewicz M., [w:] Ł. Panasiuk (red.), *Praktyczne problemy zbiorowego prawa pracy. Konferencja organizowana przez Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków*, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Warszawa 2016, s. 22–23.

Raczkowski M., *Grupa spółek w świetle prawa pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Szmit J., *Wpływ reformy zbiorowego prawa pracy na praktykę funkcjonowania związków zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 29, s. 407–415.

Szymanek M., Panasiuk Ł., *Zmiany w prawie pracy oraz dialog społeczny w latach 2015-2020. Liberalizacja prawa pracy*, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Warszawa 2021.

Szymanek S., *Pracodawca w zbiorowym prawie pracy* [w:] Ł. Panasiuk (red.), *Praktyczne problemy zbiorowego prawa pracy. Konferencja organizowana przez Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków*, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, Warszawa 2016, s. 49–98.

Trocki M., *Grupy kapitałowe. Tworzenie i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Walczak K., *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Wiertelak J., *Znaczenie dialogu partnerów społecznych w gospodarce rynkowej na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (publikacja pokonferencyjna w przygotowaniu).

Wratny J., *Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z perspektywy historycznej*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 12, s. 3–15.

Netografia:

Komunikat biura Forum Związków Zawodowych, <http://www.mzzprcelturow.pl/index.php/informacje-mzzprc/o-elektrowni-turow/64-komunikat-biura-forum-zwiazkow-zawodowych.html> [dostęp: 8.11.2023].

Konferencja naukowa pod tytułem „Rola Pracodawcy oraz podmiotu decyzyjnego w dialogu społecznym”, <https://www.kancelariaregulus.pl/2023/10/29/konferencja-naukowa-pod-tytulem-rola-pracodawcy-oraz-podmiotu-decyzyjnego-w-dialogu-spoiecznym/> [dostęp: 8.11.2023].

Oświadczenie ws. fake news na temat prac Komisji kodyfikacyjnej dot. prawa pracy, <http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosc/wiadomosci/kraj/item/17499-oswiadczenie-wsfakenews-n-t-prac-komisji-kodyfikacyjnej-dot-prawa-pracy> [dostęp: 8.11.2023].

Stanowisko prezydium OPZZ w sprawie prac Komisji kodyfikacyjnej prawa pracy, <https://www.opzz.org.pl/aktualnosc/kraj/stanowisko-prezydium-opzz-w-sprawieprackomisji-kodyfikacyjnej-prawa-pracy> [dostęp: 8.11.2023].

Wykaz przedsiębiorstw państwowych, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1101,wykaz-przedsiębiorstw-panstwowych> [dostęp: 8.11.2023].

ZAKRES PODMIOTOWY ART. 32 USTAWY O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH PO NOWELIZACJI PRAWA ZWIĄZKOWEGO

Personal scope of Art. 32 of the Trade Union Act after the amendment
to the trade union law

Tomasz Świętnicki

ORCID: 0000-0002-4759-1923

Abstrakt

W niniejszym artykule autor koncentruje się nad oceną zakresu podmiotowego strony podmiotowej w świetle znowelizowanego art. 32 ustawy o związkach zawodowych. Analiza prawna obejmować będzie nie tylko działaczy związkowych posiadających status pracowniczy, ale także tych, którzy „wykonują pracę zarobkową” poza stosunkiem pracy. Autor nakreśla przyczyny noweli prawa związkowego, która obowiązuje od 1 stycznia 2019 r. Punktem wyjścia do tego będzie wyrok TK z 2 czerwca 2015 r. W dalszej części artykułu autor koncentruje uwagę wokół pojęcia „osób wykonujących pracę zarobkową”, które ma przełomowe znaczenie z punktu widzenia zakresu podmiotowego art. 32 ustawy o związkach zawodowych.

Abstract

In this article, I wanted to show how much Article 32 of the Trade Unions Act has been modified. In the previous version it only covered trade union members with the status of an employee, which did not raise any major difficulties of interpretation in practice. The modified Art. 32 of the Act covers legal relationships within which paid work is performed. This is a new concept, and it means that the personal scope of protection based on paid work includes both trade union members who perform trade union functions and are employed under an employment relationship and objectors who provide paid work on grounds other than an employment affiliation.

Słowa kluczowe: prawo pracy, związki zawodowe, ustawa o związkach zawodowych, działacz związkowy, prawo cywilne

Keywords: employment law, trade unions, Trade Unions Act, union member, civil law

1. Wstęp

5 lipca 2018 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹ (dalej: ustawa związkowa). Nowelizacja była wynikiem wykonania wyroku TK z 2 czerwca 2015 r.² dotyczącego zakresu podmiotowego prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, stosownie do konstytucyjnego pojęcia pracownika³. Zgodnie ze stanowiskiem TK pojęcie pracownika „obejmuje wszystkie osoby, które – po pierwsze – wykonują określoną pracę zarobkową, po drugie, pozostają w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczą, oraz – po trzecie – mają takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione”⁴. Zbieżne z takim ujęciem pracownika w kontekście konstytucyjnym jest prezentowane w tej materii stanowisko A. Sobczyka, w myśl którego: „Status pracownika w perspektywie konstytucyjnej przysługuje (...) każdemu, kto wykonuje określoną pracę zarobkową i pozostaje w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczy, bez względu na charakter prawny tego stosunku”. Jak dodaje wskazany autor, „Konstytucja⁵ nie dywersyfikuje pracowników na podporządkowanych i niepodporządkowanych”⁶.

2. Zakres podmiotowy

Ustawa związkowa w art. 1¹ wprowadza definicję „osoby wykonującej pracę zarobkową” obejmującą wszystkie osoby świadczące osobiście pracę za wynagrodzeniem bez względu na podstawę zatrudnienia. Bezpośrednio wpływa to na zakres prawa koalicji, czyli prawa zrzeszania się pracowników i pracodawców w celu reprezentacji i obrony swoich praw i interesów. Po wprowadzonej zmianie będzie ono przysługiwało m.in. osobom zatrudnionym na podstawie umowy zlecenia (art. 734–751 k.c.⁷), umowy o świadczenie usług, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.), umowy o dzieło (art. 627–646 k.c.), kontraktów menedżerskich, a także w warunkach samozatrudnienia oraz wolontariuszom. Konsekwencją tych „rewolucyjnych”⁸ zmian są także modyfikacje dotyczące zakresu podmiotowego, przedmiotowego i niektórych mechanizmów szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych.

Przywołana zmiana doprowadziła do rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa zrzeszania się w związkach zawodowych na nowe grupy podmiotów. Wprowadzono mechanizmy ochrony trwałości stosunku prawnego wobec działaczy związkowych niebędących pracownikami⁹ w rozumieniu Kodeksu pracy¹⁰. Zgodnie ze zmienionym art. 32 u.z.z. ochroną trwałości stosunku prawnego zostali objęci:

1 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1608, ze zm.

2 Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.

3 A.M. Świątkowski, *Konstytucyjna koncepcja pracownika*, „Monitor Prawa Pracy” 2016, nr 1, s. 13 i n.

4 Zob. pkt 4.3. cz. III uzasadnienia wyroku TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13.

5 A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji PR. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 134.

6 A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 273.

7 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm., dalej: k.c.

8 Najważniejsza zmiana polega na objęciu pełnym prawem koalicji związkowej wszystkich osób wykonujących pracę zarobkową, które na gruncie konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym mogą być zaliczane do kategorii pracowników. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą osobą wykonującą pracę zarobkową jest zarówno pracownik w rozumieniu Kodeksu pracy, jak i osoba świadcząca pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związek zawodowy. Nowelizacja umożliwi tworzenie związków zawodowych i wstępowanie do nich przede wszystkim osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osobom fizycznym prowadzącym jednoosobowo pozarolniczą działalność gospodarczą (tzw. samozatrudnionym). Prawo wstępowania do istniejących już związków zawodowych będzie również przysługiwało wolontariuszom, stażystom i innym osobom, które świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia. Nowelizacja gwarantuje także innym niż pracownicy osobom wykonującym pracę zarobkową uprawnienia niezbędne do wykonywania działalności związkowej, jak możliwość zwolnienia od pracy zawodowej na czas niezbędny do wykonania doraźnej czynności czy szczególną ochronę działaczy związkowych przed rozwiązaniem lub niekorzystną zmianą umowy.

9 T. Liszcz, *Prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 135.

10 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320, ze zm., dalej: k.p.

- wskazani uchwałą członkowie zarządu zakładowej organizacji związkowej (ust. 1);
- wskazane uchwałą zarządu osoby wykonujące pracę zarobkową będące członkami zakładowej organizacji związkowej, upoważnione do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (ust. 1);
- wskazane uchwałą komitetu założycielskiego trzy osoby wykonujące pracę zarobkową (ust. 7);
- osoby wykonujące pracę zarobkową pełniące z wyboru funkcję związkową poza zakładową organizacją związkową, korzystające u pracodawcy z urlopu bezpłatnego lub ze zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy (ust. 9).

Szczególnym przejawem zabezpieczenia przed represjami ze względu na pełnienie funkcji w przedstawicielstwach pracowniczych jest ochrona przed rozwiązaniem stosunku prawnego lub niekorzystną zmianą jego treści¹¹. Ze względu na znaczenie tego mechanizmu ustawodawca z reguły decyduje się na jego wyodrębnienie i wyraźną regulację w tym zakresie. Ważnym elementem reformy są zmiany w przepisach kształtujących szczególną ochronę działaczy związkowych¹². Z ochrony nadal będą korzystały trzy ich kategorie: osoby reprezentujące zakładową organizację związkową wobec pracodawcy¹³, osoby pełniące funkcje w strukturach związku zawodowego poza zakładem pracy¹⁴, a także osoby uczestniczące w utworzeniu zakładowej organizacji związkowej. Ochrona dotyczy osób tworzących struktury związkowe u pracodawcy. W zależności od zakresu działania związku zawodowego utworzenie zakładowej organizacji związkowej może być tożsame z utworzeniem związku zawodowego jako całości albo stanowić element budowy wewnętrznych struktur związkowych.

Ochrona przysługuje nie więcej niż trzem osobom wskazanym uchwałą komitetu założycielskiego (art. 30 ust. 7 u.z.z.). Względny funkcjonalny przemawiają za tym, że powinni to być członkowie komitetu założycielskiego. W praktyce to oni właśnie są bezpośrednio narażeni na szykany ze strony pracodawcy. Jeżeli jest to uzasadnione konkretnymi okolicznościami, dopuszczalne wydaje się także wskazanie innych osób (np. osób należących do grupy założycieli związku). Z braku wyraźnego zastrzeżenia przyjmuje się, że jest to możliwe. Ochrona trwałości zatrudnienia powinna wynikać bowiem z realizowanych przez nie funkcji związanych z utworzeniem nowej organizacji zakładowej¹⁵. Jednak wskazanie osób, które faktycznie nie są zaangażowane w tworzenie związku, może być uznane za nadużycie prawa (art. 8 k.p.). Art. 32 ust. 7 u.z.z. ogranicza do trzech liczbę chronionych osób wskazanych uchwałą przez komitet założycielski. W sytuacji, gdy wskazano więcej osób, gwarancje trwałości zatrudnienia odnoszą się do pierwszych trzech związkowców. Obowiązuje w tej materii uniwersalna reguła *prior tempore, potior iure*¹⁶. Oznacza to, że z pozostałymi osobami pracodawca może rozwiązać lub zmienić stosunek zatrudnienia¹⁷. Analizując status osób wskazanych przez komitet założycielski, warto podkreślić, że ustawowa ochrona zatrudnienia funkcjonuje niezależnie od tego, czy zostali oni następnie wybrani do zarządu. Jako nadal zachowujący aktualność należy przytoczyć pogląd SN,

11 J. Żołyński, *Nowe prawo związkowe w świetle ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw*, ODDK, Gdańsk 2019, s. 35.

12 Por. K.W. Baran, *Refleksje o ochronie stosunku zatrudnienia działaczy związkowych na poziomie zakładowym po nowelizacji ustawy związkowej z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 10, s. 21–22.

13 Z ochrony mogą korzystać członkowie zarządu zakładowej organizacji związkowej (tytuł do objęcia ochroną stanowi sam fakt pełnienia tej funkcji) oraz inne osoby reprezentujące związek wobec pracodawcy. W tym przypadku konieczne jest odrębne umocowanie (por. wyrok SN z 27 stycznia 2016 r., III PK 59/15, OSNP 2017, nr 8, poz. 94). Pracodawca może się powołać na naruszenie statutu związku zawodowego przy upoważnieniu do reprezentacji, jeśli zwracał związkowi zawodowemu uwagę na uchybienia, a ten zignorował zastrzeżenia (wyrok SN z 27 stycznia 2016 r., III PK 59/15). Zastrzeżenia tego rodzaju nie będą skuteczne, jeśli dana osoba rzeczywiście reprezentowała zakładową organizację związkową wobec pracodawcy (wyrok SN z 13 września 2017 r., I PK 338/16, LEX 2401835).

14 Chroniony jest działacz pełniący z wyboru funkcję związkową poza zakładową organizacją związkową, a korzystający u pracodawcy z urlopu bezpłatnego (dotyczy to pracowników) lub ze zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy (wszystkie kategorie wykonujących pracę zarobkową).

15 Por. wyrok SN z 15 września 2011 r., II PK 54/11, LEX 1128326.

16 Paremia łacińska oznaczająca, że pierwszeństwo ma ten, kto pierwszy nabył prawo.

17 K.W. Baran, *Refleksje...*, s. 22.

zgodnie z którym w okresie przed rejestracją związku tylko członkowie komitetu założycielskiego (*de lege lata* osoby wskazane przez ów komitet) korzystają z ochrony przed rozwiązaniem stosunku zatrudnienia¹⁸. Nie rozciąga się więc ona na osoby wybrane w tym czasie do zarządu.

Zgodnie z art. 32 ust. 9 u.z.z. mechanizmy ochrony trwałości stosunku zatrudnienia odnoszą się też do osób wykonujących pracę zarobkową pełniących z wyboru funkcję związkową poza zakładową organizacją związkową. Dotyczy to wszystkich szczebli związkowych, począwszy od regionalnego bądź branżowego, a skończywszy na ogólnokrajowym. Ustawową gwarancję stabilizacji zatrudnienia mają wyłącznie te osoby, które korzystają u pracodawcy z urlopu bezpłatnego bądź zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy¹⁹. W praktyce oznacza to, że osoba, która jest zatrudniona u kilku pracodawców, korzysta z ochrony wyłącznie u tego pracodawcy, który udzielił jej zwolnienia bądź urlopu. Z tego wynika, że ochrona przed zmianą lub rozwiązaniem stosunku zatrudnienia nie obejmuje osób w dodatkowym miejscu pracy. Analogiczna zasada dotyczy też związkowców, którzy zostali desygnowani w trybie innym niż wybór do związkowych gremiów o charakterze doradczo-konsultacyjnym.

Powyższe unormowanie oznacza w szczególności wzmoczoną stabilizację zatrudnienia cywilno-prawnego działaczy związkowych. Jest to rozwiązanie przełomowe wprowadzające element szczególnej ochrony trwałości stosunków prawnych regulowanych przepisami prawa cywilnego oraz daleko idącą ingerencję w autonomię woli stron stosunków niepracowniczych.

Sama konstrukcja ochrony trwałości zatrudnienia działaczy związkowych²⁰ została w swoich zrębach utrzymana. Jej celem ma być zapewnienie niezależności²¹ w sprawowaniu ich funkcji²². Z tej perspektywy decydującą przesłanką objęcia ochroną nie może być charakter stosunku prawnego łączącego osobę zatrudnioną z podmiotem zatrudniającym²³. W przeciwnym razie gwarancje, uzasadnione pełnieniem tej samej funkcji społecznej, byłyby zróżnicowane²⁴. W myśl znowelizowanego art. 32 u.z.z. zakaz wypowiedzenia, rozwiązania, niekorzystnej zmiany stosunku prawnego, na podstawie którego wykonywana jest praca zarobkowa, bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej, jest kierowany do pracodawcy.

W związku z rozszerzeniem zakresu podmiotowego prawa do koalicji na osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, dostosowaniu musiała ulec definicja pracodawcy, która jest szersza aniżeli ta określona w art. 3 k.p.²⁵. Zgodnie z art. 1¹ pkt 2 u.z.z. przez „pracodawcę” należy rozumieć nie tylko pracodawcę w rozumieniu art. 3 k.p., lecz także osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych, jeżeli zatrudniają one inną niż pracownik osobę wykonującą pracę zarobkową. Niezbyt precyzyjne określenie przesłanek uznawania za pracodawców wymienionych w tym przepisie podmiotów, zatrudniających inne niż pracownicy osoby²⁶, może nasuwać problemy w ustaleniu, czy dany podmiot jest związany przewidzianym w art. 32 u.z.z.

18 Wyrok SN z 16 stycznia 1996 r., I PRN 85/95, OSNP 1997, nr 1, poz. 9.

19 Por. wyrok SN z 18 maja 2007 r., I PK 275/06, LEX 317825.

20 A.M. Świątkowski, *Reprezentacja Związkowa Interesów Zbiorowości Pracowników*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 347.

21 K.W. Baran, *Nietypowe stosunki pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, System Prawa Pracy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 355.

22 Między innymi wyrok SN z 14 października 2014 r., II PK 293/13, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 39, s. 150–154; a także K. Rączka, *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy działacza związkowego*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Wydawnictwo Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 199.

23 Nie zmienia to faktu, że problemem może okazać się nieostre sformułowanie niektórych przesłanek warunkujących zaliczenie do kategorii osób wykonujących pracę zarobkową. Takie rozwiązanie jest wątpliwe zwłaszcza w kontekście specyfiki szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia, która powinna być tworzona i stosowana w sposób możliwie, jak najbardziej precyzyjny.

24 Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 301.

25 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320, ze zm.

26 K.W. Baran, *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4, s. 33.

zakazem. Należy w tym miejscu podkreślić, że dotychczasowy art. 32 cytowanej ustawy obejmował ochroną wyłącznie działaczy związkowych o statusie pracownika, co nie nasuwało w praktyce większych trudności interpretacyjnych. Odwołanie się bowiem przez ustawodawcę do pojęcia stosunku pracy oznaczało, że ochroną byli objęci jedynie działacze związkowi pozostający w stosunku pracy nawiązanym w formach przewidzianych w Kodeksie pracy, a więc działacze zatrudnieni w ramach umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru i spółdzielczej umowy o pracę²⁷. Znowelizowany art. 32 u.z.z. obejmuje natomiast ochroną stosunki prawne, w ramach których wykonywana jest praca zarobkowa. Jest to nowe pojęcie, które oznacza, że zakres podmiotowy ochrony z uwagi na podstawę wykonywania pracy zarobkowej dotyczy zarówno działaczy związkowych pełniących wymienione wyżej funkcje związkowe, zatrudnionych w ramach stosunku pracy, jak i działaczy, którzy świadczą pracę zarobkową na innych podstawach niż stosunek pracy²⁸.

Pojęcie osoby świadczącej pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy należy zaliczyć do kategorii pojęć niedookreślonych. Dlatego też precyzyjne ustalenie, kogo należy rozumieć pod tym terminem, może nasuwać w praktyce spore trudności interpretacyjne i w konsekwencji problemy związane z ustaleniem, kto podlega szczególnej ochronie określonej w art. 32 u.z.z. Należy podkreślić, że przepisy ustanawiające tę ochronę powinny być interpretowane w sposób wąski, za pomocą wykładni ścieśniającej. Ustanawiają bowiem wyjątki od ogólnych zasad wypowiedziania, rozwiązywania, zmiany stosunków prawnych, w ramach których wykonywana jest praca zarobkowa²⁹. Przede wszystkim wykładnia pojęcia „innej osoby świadczącej pracę zarobkową” powinna być powiązana z interpretacją art. 1 u.z.z. i musi pozostawać w ścisłej korelacji z tą interpretacją³⁰. W myśl nowego art. 1¹ pkt 1 tego aktu osobą wykonującą pracę zarobkową jest pracownik lub osoba świadcząca pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione.

Zgodnie z przytoczonym przepisem status osoby świadczącej pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy ustawa nowelizująca przyznaje osobie, która spełni kumulatywnie następujące przesłanki pozytywne i negatywne:

- świadczy pracę za wynagrodzeniem;
- świadczy pracę na innej podstawie niż stosunek pracy;
- posiada interesy zawodowe, które mogą być chronione grupowo;
- nie zatrudnia innych osób;
- nie ponosi ryzyka związanego z wykonywaniem pracy³¹.

Słabą stroną przytoczonej regulacji, odwołującej się do pojęcia „pracy zarobkowej” świadczonej na innej podstawie niż stosunek pracy, jest niedookreślony charakter samego zwrotu pracy zarobkowej oraz niektórych wymienionych w tym przepisie warunków, takich jak „interesy zawodowe, które mogą być grupowo chronione” czy „ryzyko zawodowe związane z wykonywaną pracą”. Niepracownicze podstawy pracy zarobkowej mają różny charakter, m.in.: cywilnoprawny, administracyjno-prawny, gospodarczo-prawny i handlowo-prawny³². Brak przykładowego wskazania owych niepracowniczych

27 B. Rutkowska, *Zakres podmiotowy szczególnej ochrony działaczy związkowych*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, nr 3, s. 165–168.

28 A. Dral, *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych w świetle noweli ustawy o związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2018, 25(3), s. 252; A. Dral, *Konfliktogenność funkcji społecznych i obywatelskich jako przesłanka szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1997/1998, nr 3, s. 245; A. Dral, *Charakterystyka, ocena i perspektywy szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1999, nr 46, s. 181.

29 P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 4–5.

30 K.W. Baran, *O ochronie trwałości stosunku...*, s. 6.

31 Tamże, s. 6–7.

32 K.W. Baran, *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Zatrudnienie niepracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 22–23.

podstaw zatrudnienia może stanowić poważny mankament w zakresie stosowania przepisów art. 32 ustawy o z.z. w praktyce i może skutkować nadmiernym rozszerzeniem zakresu podmiotowego ochrony, a nawet konfliktami na tle prób wykładni rozszerzającej lub zawężającej³³.

Podobnie precyzyjna ocena istnienia interesów zawodowych czy też ryzyka zawodowego w przypadku określonych form zatrudnienia niepracowniczego jest dość problematyczna. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy ustawodawca nie powinien wskazać przykładowych interesów, które mogą być chronione grupowo.

Prawo do zrzeszania się będzie przysługiwało tylko takim osobom wykonującym pracę zarobkową w formach niepracowniczych (oraz niezatrudnionych), które nie ponoszą ryzyka gospodarczego związanego z pracą³⁴. W związku z tym, że pojęcie ryzyka jest nieostre, w praktyce mogą pojawić się problemy na tle definiowania prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych oraz w konsekwencji stan niepewności co do statusu takich zakładowych organizacji związkowych, jak i realizacji przez pracodawców wobec nich obowiązków przewidzianych przez ustawę, w tym prawa do szczególnej ochrony stosunku zatrudnienia działaczy związkowych określonego w art. 32 u.z.z.

Reasumując, szczególna ochrona przewidziana w znowelizowanym art. 32 u.z.z. obejmuje zarówno działaczy pozostających w zatrudnieniu pracowniczym, jak i niepracowniczym, istotnie rozszerzając jej zakres podmiotowy³⁵.

Dla zrekonstruowania pełnej treści normatywnej regulacji art. 32 u.z.z. konieczne jest ustalenie *ratio legis* uregulowanej w tym przepisie instytucji. Trzeba więc odpowiedzieć na pytanie, jakie racje stoją u podstaw objęcia stosunku zatrudnienia działacza związkowego szczególną ochroną uniemożliwiającą podmiotowi zatrudniającemu jednostronne doprowadzenie do przerwania stosunku pracy. Zgodnie z najnowszym stanowiskiem SN wyrażonym w wyroku z 3 sierpnia 2016 r. „funkcją ustanowionego w art. 32 ust. 1 u.z.z. zakazu rozwiązywania umów o pracę ze wskazanymi w tym przepisie kategoriami pracowników³⁶ jest zapewnienie związkowi zawodowemu rzeczywistej niezależności od pracodawcy oraz stworzenie realnych możliwości aktywnego działania na rzecz i w interesie pracowników, co zazwyczaj stawia ich reprezentanta pozycji w konfrontacyjnej w stosunku do pracodawcy. Pracownicy ci są bowiem bezpośrednio narażeni na konflikty z pracodawcą, a w konsekwencji na działania zmierzające do ograniczenia ich aktywności w obronie interesów i praw pracowniczych, w tym na niebezpieczeństwo utraty zatrudnienia ze względu na ich działalność związkową. Dlatego aktywność związkowa stanowi kryterium uzasadniające szerszy zakres ochrony trwałości stosunku pracy podmiotów określonych w art. 32 ust. 1 u.z.z.”³⁷. Wynika z tego, że celem ochrony udzielanej działaczom związkowym jest zapewnienie możliwości realizowania zadań przez związek zawodowy i umożliwienie mu skutecznego reprezentowania interesów pracowników³⁸. Przepis art. 32 ust. 1 u.z.z. nie ma zaś na celu ochrony indywidualnych interesów działacza związkowego, a korzystanie z niego nie może – jak słusznie wskazuje SN – prowadzić do tego, aby pracownik „wykreował dla siebie prawo podmiotowe [...], które w zamyśle miało posłużyć ochronie jego własnych interesów. Działanie takie jest nieuczciwe i nieetyczne szczególnie w sytuacji, gdy towarzyszy temu zatajenie przed wyborcami zapowiedzianego przez pracodawcę rychłego rozwiązania stosunku pracy”³⁹. Na gruncie omawianego przepisu wskazuje się także, że „działalność związkowa nie może być pretek-

33 Gwarancje ochrony zatrudnienia przewidziane w art. 32 ustawy o związkowej mają zastosowanie także do funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Na mocy art. 2 ust. 7 u.z.z. stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące pracowników.

34 Szerzej na temat pojęcia ryzyka gospodarczego zob. E. Pisarczyk, *Ryzyko pracodawcy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 28–29.

35 A.M. Świątkowski, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 8 i powołana tam literatura.

36 Teraz również nie-pracowników: komentarz autora.

37 Wyrok SN z 3 sierpnia 2016 r., I PK 227/15, LEX 2135803.

38 Por. wyrok SN z 26 listopada 2003 r., I PK 616/02, LEX 06935. Po nowelizacji także osób wykonujących działalność zarobkową poza stosunkiem pracy w rozumieniu art1¹ pkt 1 u.z.z.

39 Wyrok SN z 20 stycznia 2016 r., II PK 309/14, LEX 1974077, oraz wyrok SN z 18 grudnia 2014 r., II PK 38/14, OSNP 2016, nr 7, poz. 83.

stem do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracownika w sferze nie dotyczącej sprawowania przez niego funkcji⁴⁰. Stanowisko to jest spójne z wcześniejszymi poglądami orzecznictwa i doktryny⁴¹.

3. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że znowelizowany art. 32 u.z.z. obejmuje swoim zasięgiem stosunki prawne, w ramach których wykonywana jest praca zarobkowa. Jest to nowe ujęcie oznaczające, że zakres podmiotowy ochrony – z uwagi na podstawę świadczenia pracy zarobkowej – dotyczy zarówno działaczy związkowych pełniących funkcje związkowe, zatrudnionych w ramach stosunku pracy, jak i działaczy, którzy świadczą pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy. Niejasna i mało precyzyjna definicja terminu „osoby wykonującej pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy” w praktyce może jednak nasuwać spore trudności interpretacyjne i w konsekwencji problemy związane z ustaleniem, kto podlega szczególnej ochronie działaczy związkowych określonej w art. 32 u.z.z. Należy podkreślić, że przepisy ustanawiające tę ochronę jako wyjątek powinny być interpretowane w sposób zawężający.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm.
 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320, ze zm.
 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 263, ze zm.
 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1608, ze zm.

Orzecznictwo:

- Wyrok SN z 16 stycznia 1996 r., I PRN 85/95, OSNP 1997, nr 1, poz. 9.
 Wyrok SN z 26 listopada 2003 r., I PK 616/02, LEX 106935.
 Wyrok SN z 18 maja 2007 r., I PK 275/06, LEX 317825.
 Wyrok SN z 15 września 2011 r., II PK 54/11, LEX 1128326.
 Wyrok SN z 14 października 2014 r., II PK 293/13, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 3, s. 150–154.
 Wyrok SN z 18 grudnia 2014 r., II PK 38/14, OSNP 2016, nr 7, poz. 83.
 Wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.
 Wyrok SN z 20 stycznia 2016 r., II PK 309/14, LEX 1974077.
 Wyrok SN z 27 stycznia 2016 r., III PK 59/15, OSNP 2017, nr 8, poz. 94.
 Wyrok SN z 3 sierpnia 2016 r., I PK 227/15, LEX 2135803.
 Wyrok SN z 13 września 2017 r., I PK 338/16, LEX 2401835.

Publikacje:

- Baran K.W., *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 175–192.
 Baran K.W., *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 3, s. 243–269.
 Baran K.W., *Nietypowe stosunki pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, System Prawa Pracy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 353–392.

40 K.W. Baran, *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 177.

41 J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 251; M. Bosak, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 185.

- Baran K.W., *Refleksje o ochronie stosunku zatrudnienia działaczy związkowych na poziomie zakładowym po nowelizacji ustawy związkowej z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 10, s. 21–27.
- Baran K.W., *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Zatrudnienie niepracownicze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 21–27.
- Bosak M., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Dral A., *Charakterystyka, ocena i perspektywy szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1999, nr 46, s. 180–202.
- Dral A., *Konfliktogenności funkcji społecznych i obywatelskich jako przesłanka szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1997/1998, nr 3, s. 243–269.
- Dral A., *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych w świetle noweli ustawy o związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2018, nr 3, s. 243–269.
- Grzebyk P., *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015.
- Kurzynoga M., *Ochrona stosunku zatrudnienia działaczy związkowych po nowelizacji ustawy związkowej z dnia 5 lipca 2018 roku w świetle standardów międzynarodowego prawa pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2020, nr 3, s. 175–185.
- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Pisarczyk Ł., *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Pisarczyk Ł., *Ryzyko pracodawcy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Rączka K., *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy działacza związkowego*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Wydawnictwo Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 199–207.
- Rutkowska B., *Zakres podmiotowy szczególnej ochrony działaczy związkowych*, „Studia Iuridica Torunensia” 2006, nr 3, s. 163–178.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji PR. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Świątkowski A.M., *Konstytucyjna koncepcja pracownika*, „Monitor Prawa Pracy” 2016, nr 1, s. 8–13.
- Świątkowski A.M., *Reprezentacja Związkowa Interesów Zbiorowości Pracowników*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 347–402.
- Żołyński J., *Nowe prawo związkowe w świetle ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw*, ODDK, Gdańsk 2019.
- Żołyński J., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Monografia wieloautorska składa się z szesnastu tekstów przygotowanych przez uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich INP PAN. Podzielono ją na dwie części: pierwsza z nich zawiera opracowania dotyczące prawa publicznego, druga zaś – prawa prywatnego.

Tom jest też z tego powodu ciekawy – prezentuje spektrum zagadnień, którymi zajmują się młodzi ludzie, przygotowując swoje rozprawy doktorskie, jest to znakomity materiał poglądowy, zwłaszcza że wiele z tekstów dotyczy zagadnień nowych, kontrowersyjnych i ważnych w nauce i praktyce prawa. Z wielkim uznaniem i szacunkiem należy odnieść się do pracy zarówno autorów, jak i redaktorów tomu, którzy w ten sposób stworzyli unikalną i cenną możliwość prezentowania swojego dorobku młodym ludziom, ale także dali szansę na wykształcenie i praktykowanie warsztatu pracy naukowej, dyscypliny w opracowaniu tekstu i doborze materii, wskazaniu problemu badawczego i wreszcie – komunikatywności wypowiedzi.

Serdecznie i szczerze rekomenduję opublikowanie recenzowanego tomu.

(z recenzji dr hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej, prof. INP PAN)

ISBN 978-83-66300-95-8



9 788366 300958