

---

**ADMINISTRACJA**  
TEORIA ♦ DYDAKTYKA ♦ PRAKTYKA

---

---

Nr 3 (36)

KWARTALNIK

2014

---

#### **RADA NAUKOWA**

Zygmunt Niewiadomski – przewodniczący,  
Małgorzata Stahl – zastępca przewodniczącego,  
Adam Błaś, Bogdan Dolnicki, Roman Hauser, Iwan Hrycenko,  
Wiktor Kolisnyk, Eugeniusz Ochendowski, Jerzy Posłuszny, Petro Steciuk,  
Jan Szreniawski, Jan Paweł Tarno, Marek Wierzbowski

#### **REDAKCJA**

Ludwik Żukowski – redaktor naczelny  
Robert Sawuła – zastępca redaktora naczelnego  
Maciej Kobak – sekretarz

#### **SIEDZIBA REDAKCJI**

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów–Przemysł  
Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie  
35-310 Rzeszów, ul. Cegielniana 14  
www.wspia.eu  
czasopismo.administracja@wspia.eu

#### **Prenumerata**

Instytucje i osoby zainteresowane prenumeratą lub zakupem pojedynczych egzemplarzy proszone są o: pobranie druku zamówienia prenumeraty ze strony [www.wspia.eu](http://www.wspia.eu) oraz przesłanie wypełnionego zamówienia faksem pod numer (17) 8670499, pocztą na adres: Biblioteka Uczelniana Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, 35-310 Rzeszów, ul. Cegielniana 14 lub e-mail: [biblioteka@wspia.eu](mailto:biblioteka@wspia.eu)

Czasopismo znajduje się w wykazie czasopism punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny parametrycznej jednostek naukowych (5 punktów)  
Wskaźnik Index Coprenicus Value (4.78 punktów)

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Sposób cytowania: Administracja TDP

**Tłumaczenie angielskie:** Anita Krok

**Skład i łamanie:** Marta i Sławomir Szost

**TREŚĆ ZESZYTU (36) 3/2014**  
**„ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA”**

STUDIA I ARTYKUŁY

|   |            |
|---|------------|
| <i>dr Paweł Daniel, mgr Paweł Wilczyński, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu</i>  |            |
| <b>Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchylecia aktu przez sąd administracyjny .....</b>  | <b>5</b>   |
| <i>dr Anna Trela, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu</i>  |            |
| <b>Deregulacja dostępu do zawodu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji oraz informacji naukowej – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2013 r. dotyczącej wymiaru urlopu wypoczynkowego mianowanych pracowników bibliotek .....</b> | <b>24</b>  |
| <i>dr Katarzyna Właźlak, Uniwersytet Łódzki</i>   |            |
| <b>Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy .....</b>   | <b>57</b>  |
| <i>mgr Małgorzata Babula, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl</i>  |            |
| <b>Przymus w leczeniu pacjenta – wybrane problemy .....</b>   | <b>77</b>  |
| <i>mgr Anna Chruściel, Uniwersytet Łódzki</i>   |            |
| <b>Rola zlecenia zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia.....</b>   | <b>95</b>  |
| <i>mgr Michał Ożóg, Uniwersytet Jagielloński</i>  |            |
| <b>Postępowanie w sprawie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych .....</b>   | <b>121</b> |
| <i>mgr Sławomir Zwolak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II</i>  |            |
| <b>Estetyka w prawie budowlanym .....</b>   | <b>141</b> |

GŁOSY

|  |     |
|--|-----|
| <b>Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego<br/>z dnia 26 marca 2014 r., sygn. II OSK 2601/12</b><br><i>mgr Łukasz Pietruszka, doktorant w Wyższej Szkole Prawa<br/>i Administracji Rzeszów-Przemyśl.....</i> | 152 |
|--|-----|

PAWEŁ DANIEL  
JANUSZ WILCZYŃSKI

## Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchYLENIA aktu przez sąd administracyjny

### I. Wstęp

Zgodnie z wyrażoną w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia stronie czynnego udziału we wszystkich stadiach postępowania, od momentu wszczęcia postępowania, aż do jego zakończenia decyzją. Jak zasadnie podkreśla B. Adamiak, powołanej powyżej zasadzie ogólnej należy nadać rangę zasady konstytucyjnej, wypływającej z wartości demokratycznego państwa prawnego<sup>2</sup>. Bez wątpienia sprzyja ona realizacji zasady prawa do procesu, chroniąc stronę przed zbyt daleko idącą ingerencją organu administracji w sferę jej prawa i obowiązków. Zapobiega ona również stanowi niepewności podmiotów podległych administracji publicznej, gdyż jej realizacja powoduje, że strona stosunku administracyjnoprawnego nie może być zaskakiwana władczymi działaniami organów.

Wyrazem szczególnej roli, jaką ustawodawca przyznał zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu jest przepis art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., zgodnie z którym możliwe jest wznowienie

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej jako: „K.p.a.”.

<sup>2</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011, s. 351.

zakończonego postępowania administracyjnego w przypadku, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Oznacza to, że naruszenie przepisów dotyczących czynnego udziału w postępowaniu stanowi kwalifikowaną wadę postępowania administracyjnego, uzasadniającą zastosowanie trybu nadzwyczajnego zmierzającego do wyeliminowania z obrotu prawnego rozstrzygnięcia zapadłego w warunkach braku poszanowania zasady ogólnej określonej w art. 10 K.p.a. Równocześnie, jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. jest spełniona zarówno w przypadku, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jak i gdy została pozbawiona możliwości udziału w niektórych czynnościach procesowych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>3</sup>. Podstawowe znaczenie dla ustalenia, czy zachodzi przesłanka wznowienia postępowania, jaką jest niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, przyznaje się rozstrzygnięciu, czy strona nie brała udziału w postępowaniu dowodowym „bez własnej winy”, a więc czy nie dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu wynikało z zaniechania organów administracji prowadzących postępowanie<sup>4</sup>.

Jednym z uprawnień przyznanych sądom administracyjnym jest możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego aktu administracyjnego, który został wydany w warunkach naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup>). Skoro, jak wyżej wskazano, naruszenie przepisów postępowania dotyczących zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym stanowi przesłankę wznowienia postępowania, każdorazowe stwierdzenie, że stronie nie zapewniono realizacji uprawnienia, o jakim mowa w art. 10 K.p.a., powinno skutkować

---

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2007 r., II SA/Ke 344/07, Baza NSA.

<sup>4</sup> Por. W. Maciejko, *Glosa do wyroku NSA z 01.06.2007 r., II OSK 1271/06*, ST 2007, nr 11, s. 62.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako: „u.p.p.s.a.”.

uchyleniem zaskarżonego aktu lub postanowienia. To proste wnioski, choć jest prezentowane w doktrynie<sup>6</sup>, nie doprowadziło do ukształtowania jednolitego stanowiska, które byłoby wyrażane w analizowanym zakresie. W szczególności w wypowiedziach dotyczących stosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., odnaleźć można pogląd, że z uwagi na treść art. 147 K.p.a., zgodnie z którym wznowienie postępowania w powołaniu na przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. jest możliwe wyłącznie na żądanie strony, uchylenie zaskarżonego aktu, na podstawie powołanego powyżej przepisu u.p.p.s.a., może mieć miejsce jedynie w przypadku stwierdzenia „pewności, co do tego, że dysponent prawa do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej chce z niego skorzystać”<sup>7</sup>. Podobne wątpliwości budzi również obowiązek stwierdzenia, czy dostrzeżone naruszenie prawa, dające podstawę do wznowienia postępowania, było istotne i miało wpływ na treść decyzji<sup>8</sup>. Również, analiza orzeczeń sądów administracyjnych nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy każdorazowe stwierdzenie naruszenia, określonej w art. 10 K.p.a., zasady czynnego udziału strony w postępowaniu daje podstawę do wyeliminowania zaskarżonej decyzji lub postanowienia.

Celem niniejszego opracowania jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wyodrębnienie tych wszystkich sytuacji procesowych, w których obowiązkiem sądu będzie uchylenie aktu administracyjnego z uwagi na stwierdzenie naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W tym celu analizie poddane zostanie orzecznictwo sądów administracyjnych.

---

<sup>6</sup> Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 749.

<sup>7</sup> T. Kiełkowski, *Naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego jako przesłanka uchylenia decyzji przez sąd administracyjny*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 4, s. 67.

<sup>8</sup> Por. R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 754/07*, *Casus* 2008, nr 3, s. 34 i n.

W tym miejscu należy zauważyć, że zagadnienie naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanki uchylenia aktu przez sąd administracyjny dotyczy w istocie dwóch sytuacji – po pierwsze, sytuacji w której podmiot, będący stroną prowadzonego postępowania w ogóle nie miał informacji o jego prowadzeniu, a w konsekwencji nie brał w nim udziału, oraz po drugie, sytuacji w której podmiot, będący stroną postępowania w rozumieniu art. 28 K.p.a. został powiadomiony o toczącym się postępowaniu, jednakże nie zapewniono mu w nim czynnego udziału, naruszając tym samym zasady prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym zasadę ogólną określoną w art. 10 K.p.a. Wnikliwe ustosunkowanie się do podjętej problematyki wymaga oddzielnego odniesienia się do obu powyższych sytuacji procesowych.

## **II. Brak powiadomienia strony o toczącym się postępowaniu, jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia**

Przechodząc w pierwszej kolejności do zagadnienia braku powiadomienia strony o toczącym się postępowaniu, warto zwrócić uwagę na stanowisko zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2002 r.<sup>9</sup> w sprawie, w której nie zapewniono udziału, w ramach toczącego się postępowania, wszystkim współwłaścicielom nieruchomości objętej wnioskiem o rozwiązanie użytkowania wieczystego. W ocenie Sądu Najwyższego, naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu stanowiło przesłankę wznowienia postępowania uzasadniającą uchylenie decyzji przez sąd administracyjny bez względu na to, czy miało ono czy

---

<sup>9</sup> Sygn. akt III RN 200/01, OSNPUS 2003, nr 24, poz. 582. Tezy zawarte w powyższym orzeczeniu zostały wyrażone w oparciu o przepisy obowiązująca ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 ze zm.), dalej jako: „u.n.s.a.”, która w art. 22 ust. 2 pkt 2 przewidywała tożsamą – w stosunku do analizowanej – przesłankę uchylenia decyzji lub postanowienia, jaką było naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.



też nie miało wpływu na wynik sprawy. Jak wyjaśniono, przepisy regulujące postępowania sądowoadministracyjne nakazują sądowi administracyjnemu uchylenie decyzji w razie stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Nie ma przy tym znaczenia, że zgodnie z art. 147 K.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Na poparcie tej tezy Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wznowienie postępowania tylko na żądanie strony następuje również z przyczyny określonej w art. 145a K.p.a., a mianowicie w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja. W przypadku tej podstawy wznowienia postępowania administracyjnego, traktowanej w art. 147 K.p.a. analogicznie do podstawy przewidzianej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się jednolicie, że skoro stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, jest podstawą do wznowienia postępowania administracyjnego to taka sytuacja uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 u.n.s.a. Jest bowiem zasadą, że sąd administracyjny uchyla zaskarżoną decyzję, jeżeli stwierdzi występowanie w sprawie przesłanek do wznowienia postępowania administracyjnego.

Zaprezentowane powyżej stanowisko można odnaleźć również w części orzeczeń wydanych na gruncie obecnie obowiązującej ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy administracyjne wskazują bowiem, że skoro zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. decyzja lub postanowienie podlega uchyleniu, jeżeli sąd stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego z przyczyn określonych w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 K.p.a., to sąd administracyjny jest obowiązany uchylić decyzję lub postanowienie, w każdym przypadku jeżeli stwierdzi wystąpienie którejś z określonych

w tych przepisach przesłanek wznowienia postępowania, chyba że zachodzą okoliczności przewidziane w art. 146 § 1 lub § 2 K.p.a.<sup>10</sup> Dla obligatoryjnego uchylecia zaskarżonej decyzji nie ma przy tym znaczenia, że zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Innymi słowy, dla konieczności zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., bez znaczenia pozostaje czy strona, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, złożyła wniosek o jego wznowienie ani też okoliczność, czy strona pozbawiona możliwości czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym zaskarżyła decyzję kończącą to postępowanie do sądu administracyjnego. W każdym bowiem przypadku sąd administracyjny winien uwzględnić wystąpienie przesłanki stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, a więc także przesłanki, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.<sup>11</sup>

Orzecznictwo sądów administracyjnych nie ma jednak w powyższym zakresie charakteru jednolitego, bowiem część składów orzekających prezentuje stanowisko odmienne, wskazujące na niemożność automatycznego uchylecia decyzji lub postanowienia z uwagi na stwierdzone naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. I tak, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2006 r.<sup>12</sup>, rozważając kwestie możliwości uchylecia decyzji lub postanowienia z uwagi na niezapewnienie stronie możliwości udziału w postępowaniu, odwołano się do treści art. 50 § 1 u.p.p.s.a., podnosząc, że interes prawny w kwestionowaniu naruszenia praw procesowych w zakresie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym ma podmiot, którego prawa zostały naruszone. Również w postępowaniu administracyjnym prawami

---

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 28 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1605/09, Baza NSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 106/11, Baza NSA.

<sup>11</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 496/05, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1220/08, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 151/09, Baza NSA.

<sup>12</sup> Sygn. akt I OSK 911/05, Baza NSA.

procesowymi rozporządza strona postępowania i to do jej oceny ustawodawca pozostawił podjęcie obrony, gdyż wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. może nastąpić wyłącznie na wniosek strony (art. 147 K.p.a.). Oparcie możliwości zakwestionowania decyzji lub postanowienia z uwagi na wadliwe pominięcie podmiotu będącego stroną postępowania na zasadzie rozporządzalności, ma tym samym istotne znaczenie dla wykładni art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Tylko podmiot, który uznaje, że bez swej winy nie brał udziału w postępowaniu jest uprawniony do podnoszenia zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., natomiast inne podmioty nie mogą się skutecznie na tę okoliczność powoływać. Dotyczy to również sądu administracyjnego rozstrzygającego sprawę ze skargi podmiotów biorących udział w postępowaniu, który niejako z urzędu nie ma podstaw do podnoszenia, że podmiot nie wnoszący skargi został pominięty w postępowaniu administracyjnym i z tej przyczyny stosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c u.p.p.s.a. Jak wyjaśnia część sądów regulacja art. 147 K.p.a. powoduje, że tylko od woli strony, która została pominięta w postępowaniu, zależy czy skorzysta ona z prawa do żądania wznowienia postępowania, ewentualnie czy podniesie ona zarzut zaistnienia przesłanki wznowieniowej w skardze wniesionej do sądu administracyjnego. Inne podmioty nie mają prawa do zastępowania uprawnionej strony i korzystania z zarzutu wystąpienia podstaw do wznowienia postępowania, powołując się na to, że nie wszystkie podmioty, które powinny brać udział w postępowaniu, zostały do udziału w nim dopuszczone<sup>13</sup>. W powyżej zaprezentowanym stanowisku funkcja przepisu art. 147 K.p.a. sprowadza się do uniemożliwienia wzruszenia z urzędu przez sąd ostatecznej decyzji administracyjnej w przypadku, w którym strona, która nie brała udziału w postępowaniu bez swojej winy nie stara się bronić swoich praw i nie jest zainteresowana wynikiem tego postępowania-

---

<sup>13</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 51/08, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 26 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 832/08, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 277/10, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 990/10, Baza NSA.

nia. Jak bowiem wyjaśniono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2008 r.<sup>14</sup> przepisy K.p.a. oraz u.p.p.s.a. w sposób dostateczny gwarantują stronie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym bez swojej winy, możliwość obrony jej praw, przyznając jej uprawnienia do wzruszenia decyzji administracyjnej wydanej w tym postępowaniu. Ma ona bowiem prawo żądania wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., a w postępowaniu przed sądem administracyjnym może brać udział w charakterze uczestnika postępowania. Zgodnie z art. 33 § 2 u.p.p.s.a. udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

Ostatni z zaprezentowanych poglądów znalazł swoje odzwierciedlenie w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych dopuszczających możliwość uchylecia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. jedynie w przypadku ujawnienia się woli pominiętej w toku postępowania strony. W szczególności zwraca uwagę wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2009 r.<sup>15</sup>, gdzie wyjaśniono, że przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. należy wyklądać w ten sposób, że również w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy uwzględniać wolę podmiotu, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone. W związku z tym sąd administracyjny, rozpoznający skargę wniesioną przez podmiot, który brał udział w postępowaniu administracyjnym, nie może uwzględnić skargi wyłącznie z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, określonego w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., bez uprzedniego umożliwienia osobie, której prawo zostało naruszone, do wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w celu zajęcia stanowiska co do ewentualnego uwzględnienia skargi. Podobnie w wyroku Naczelnego Są-

---

<sup>14</sup> Sygn. akt II OSK 1109/07, Baza NSA.

<sup>15</sup> Sygn. akt II OSK 1628/08, z glosą J. Borkowskiego, OSP 2011, nr 2, poz. 23.

du Administracyjnego z dnia 18 listopada 2009 r.<sup>16</sup> wyjaśniono, że naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, jako przesłanki uchylenia decyzji, należy interpretować mając na uwadze całokształt okoliczności danej sprawy. Stąd kwestia braku udziału podmiotu mogącego być stroną w danym postępowaniu winna być przezeń w jakikolwiek sposób ujawniona, aby odnieść skutek w postaci uchylenia decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a.

Niewątpliwie z uwagi na określoną w art. 147 K.p.a. zasadę dyspozycyjności, w przedmiocie wznowienia postępowania ze względu na niezapewnienie stronie czynnego w nim udziału, sąd administracyjny nie powinien uchylać decyzji w każdym przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu nie brały udziału wszystkie podmioty, którym przysługiwał przymiot strony. Po pierwsze, jako wewnętrznie sprzeczne należałoby ocenić uregulowanie, które w ramach systemu środków służących zbliżonym celom i w przypadku tego samego naruszenia prawa, bez wyraźnej przyczyny, raz uzależniałoby możliwość ingerencji od woli podmiotu, którego naruszenie to dotyczy, a innym razem wolę tę uznawało za nieistotną. Po drugie, przyjęcie możliwości automatycznego uchylenia decyzji lub postanowienia z uwagi na naruszenie art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a. mogłoby prowadzić do nieracjonalnych – z aksjologicznego punktu widzenia – rozwiązań. Otóż podmiot, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone, oceniający mimo to podjętą decyzję jako niegodzącą w jego interesy i z tego powodu rezygnujący z wznowienia postępowania, uzyska orzeczenie sądu administracyjnego o uchyleniu takiej decyzji. Jedynym skutkiem orzeczenia sądu będzie tym samym przedłużenie postępowania. Okoliczność powyższa powoduje, że należy podzielić stanowisko tych sądów administracyjnych, które uzależniają możliwość uchylenia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. od ujawnienia się

---

<sup>16</sup> Sygn. akt II OSK 1781/08, Baza NSA.

woli podmiotu, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone.

Przyjęcie powyższej koncepcji, uzależniającej możliwość uchylenia decyzji lub postanowienia od ujawnienia woli podmiotu, który nie brał udziału w postępowaniu powoduje, że w przypadku stwierdzenia na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, że podmiot, któremu przysługiwał przymiot strony w postępowaniu administracyjnym nie był powiadomiony o tym postępowaniu, obowiązkiem sądu jest zawiadomienie go o toczącym się postępowaniu przed sądem administracyjnym oraz o jego przedmiocie. Podstawę prawną do podjęcia powyższych działań stanowi art. 110 u.p.p.s.a., zgodnie z którym rozprawa ulega odroczeniu, jeżeli sąd postanowi zawiadomić o toczącym się postępowaniu sądowym osoby, które dotychczas nie brały udziału w sprawie w charakterze stron. Jak bowiem wyjaśnia się w orzecznictwie, skoro ustawodawca zezwolił na odroczenie rozprawy w celu zawiadomienia o toczącym się postępowaniu sądowym osób, które dotychczas nie brały udziału w sprawie w charakterze stron, to tym bardziej takie zawiadomienie jest obowiązkiem sądu jeszcze przed wyznaczeniem rozprawy<sup>17</sup>. Powiadomienie podmiotu o toczącym się postępowaniu umożliwi mu wzięcie w nim udziału, w oparciu o przepis art. 33 § 2 u.p.p.s.a., dając tym samym możliwość obrony swoich interesów prawnych. Dopiero ujawnienie woli tego podmiotu otwiera sądowi administracyjnemu drogę do dokonania oceny, czy w sprawie spełnione zostały przesłanki uzasadniające uchylenie decyzji lub postanowienia w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Zwraca się przy tym również uwagę na to, że samo powiadomienie o toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym nie zamyka drogi do złożenia wniosku o wznowienie postępowania z uwagi na naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., jednakże w takim przypadku początkiem terminu określonego w art. 148 § 1 K.p.a. będzie dzień doręczenia zawi-

---

<sup>17</sup> Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1180/10, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2066/10, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt II OSK 670/12, Baza NSA.

domienia sądu o toczącym się postępowaniu oraz o jego przedmiocie. Wniosek powyższy płynie wprost z treści art. 148 § 2 K.p.a.

W tym miejscu należy zauważyć, że w omawianym przypadku naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, polegającego na braku powiadomienia jej o toczącym się postępowaniu, sąd administracyjny nie jest zobowiązany do badania, czy powyższe naruszenie miało wpływ na wynik sprawy. Sam fakt niedopuszczenia strony do toczącego się postępowania oraz wyartykułowanie przez nią, na etapie postępowania sądowoadministracyjnego, woli uchylecia decyzji lub postanowienia powinno skutkować uchYLENIEM zaskarżonego rozstrzygnięcia i nałożeniem obowiązku ponownego przeprowadzenia postępowania, tym razem z zapewnieniem czynnego udziału pominiętego w toku postępowania podmiotu.

Równocześnie konieczne jest podkreślenie, że omawiany przypadek, w którym sam fakt braku udziału strony w postępowaniu nie powinien powodować automatycznego uchylecia decyzji lub postanowienia w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., należy odróżnić od sytuacji, gdy na etapie postępowania sądowoadministracyjnego sąd stwierdzi zaistnienie podstawy wznowienia postępowania, o jakiej mowa w art. 145a K.p.a., a więc wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Choć niewątpliwie na mocy dyspozycji art. 147 K.p.a. w obu powyższych przypadkach możliwość wzruszenia decyzji lub postanowienia została, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, uzależniona od żądania strony, to jednak należy zauważyć, że w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że sąd administracyjny nie może stosować przepisów, które zostały uznane za niekonstytucyjne w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzecz-

nia Trybunału<sup>18</sup>. Innymi słowy, w takiej sytuacji obowiązkiem sądu jest uwzględnienie wyroku Trybunału niezależnie od żądania strony.

### **III. Niezapewnienie czynnego udziału strony w toczącym się postępowaniu, jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia**

Drugi przypadek naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym stanowi sytuacja, w której podmiot będący stroną postępowania został powiadomiony o jego wszczęciu, lecz nie zapewniono mu czynnego udziału w podejmowanych czynnościach procesowych. Realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, określona art. 10 K.p.a., wymaga zapewnienia udziału we wszystkich fazach prowadzonego postępowania, a więc zarówno w fazie obejmującej wszczęcie postępowania, w fazie postępowania wyjaśniającego (dowodowego), w fazie między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz w fazie wydawania decyzji. Co więcej, dotyczy ona zarówno postępowania przed organem I instancji, jak i organem odwoławczym. Równocześnie naruszenie art. 10 K.p.a. może przyjąć dwie formy – po pierwsze, niezapewnienia udziału strony w czynnościach procesowych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (?) oraz po drugie, braku powiadomienia strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie.

Przechodząc w pierwszej kolejności do sytuacji uniemożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym nie każde naruszenie powyższego obowiązku będzie prowadziło do wyeliminowania decyzji lub postanowienia z obro-

---

<sup>18</sup> Por. postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2000 r., sygn. akt III ZP 27/00, OSNAPiUS 2001, nr 10, poz. 331; wyrok NSA z 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1403/05, Baza NSA.



tu prawnego. Jak bowiem wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, naruszenie art. 10 § 1 K.p.a. polegające na zaniechaniu zawiadomienia strony o zgromadzeniu materiału dowodowego, możliwości zapoznania się z nim oraz możliwości składania wniosków (w tym wniosków dowodowych) oceniać należy z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik sprawy<sup>19</sup>. W konsekwencji, jak podniesiono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2012 r.<sup>20</sup>, w sytuacji przedstawienia organom administracji publicznej zarzutu dotyczącego braku zawiadomienia strony, przed wydaniem decyzji, o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, koniecznym staje się ustalenie, jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła strona dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie. Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej powołanej powyżej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności, a także wykazanie, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 K.p.a., które to naruszenie będzie skutkowało uchyleniem decyzji lub postanowienia<sup>21</sup>. Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysował się pogląd, że to na stronie stawiającej zarzut braku zapewnienia czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu spoczywa ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1142/11, Baza NSA.

<sup>20</sup> Sygn. akt II OSK 1122/11, Baza NSA.

<sup>21</sup> Por. P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 266–268.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z 18.12.2012 r., II OSK 1490/11, Baza NSA.

W tym miejscu należy również zauważyć, że uchybienie przepisom postępowania, w postaci niezawiadomienia strony – przed wydaniem decyzji – o zgromadzeniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, wbrew art. 10 § 1 *in fine* K.p.a., nie jest, co do zasady, wystarczające dla stwierdzenia, że zaistniała przesłanka wznowienia postępowania wymieniona w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Na etapie postępowania sądowno-administracyjnego uchybienie to podlega zatem ocenie w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, a nie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Jak bowiem wyjaśniono w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2005 r.<sup>23</sup>, uprawnienie strony do brania udziału w każdym stadium postępowania oraz umożliwienie stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań nie jest tożsame z przesłanką wznowienia postępowania, jaką jest brak udziału strony w postępowaniu. W ocenie sądu nie można stawiać znaku równości pomiędzy stanem faktycznym, w którym strona nie brała udziału w całym postępowaniu albo w jego istotnych czynnościach, a sytuacją, w której strona uczestniczyła w postępowaniu od początku do końca ale w sprawie nie zrealizowano obowiązku zawiadomienia jej o zebraniu materiału dowodowego. Brak jest bowiem racjonalnych podstaw do uznania, że ustawodawca dopuszcza wzruszenie z tego powodu każdej ostatecznej decyzji w trybie wznowienia postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił jednak uwagę, że sąd nie może być zwolniony od dokonania oceny, czy powyższe naruszenie nie stanowiło zaniechania obowiązku zapewnienia stronie uczestnictwa w każdym stadium postępowania. Odwołano się w tym zakresie do sytuacji, gdy w sprawie występowało kilka stron. W takim przypadku, gdy jedną z tych stron pominięto przy zawiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego, zasadnym staje się rozważenie wystąpienia przesłanki wzno-

---

<sup>23</sup> FPS 6/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 66. Uchwała powyższa zapadła na gruncie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, a więc przepisu służącego realizacji dyspozycji normy prawnej wyrażonej w art. 123 § 1 *in fine* Ordynacji podatkowej, analogicznej do tej wyrażonej w art. 10 § 1 *in fine* K.p.a.

wienia postępowania – w takim bowiem przypadku doszło do fazy postępowania, w której jedna ze stron nie brała udziału, a tym samym została potraktowana gorzej od stron pozostałych. Jeżeli natomiast w ogóle nie zawiadomiono stron o zebraniu materiału dowodowego, to dochodzi do sytuacji nieprzeprowadzenia czynności procesowej. Jest to zupełnie inny rodzaj naruszenia prawa, który nie stanowi podstawy wznowienia postępowania. Można go porównać z zaniechaniem przesłuchania istotnego w sprawie świadka, co samo w sobie nie uzasadnia wznowienia postępowania. Gdyby jednak dowód przeprowadzono ale strona nie brałaby udziału w tej czynności, mielibyśmy klasyczny przypadek umożliwiający wznowienie postępowania. Przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny rozumowanie prowadzi więc do wniosku, że co do zasady naruszenie art. 10 § 1 K.p.a. polegające na braku powiadomienia strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie, należy kwalifikować jako inne, niż dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, naruszenie przepisów proceduralnych, skutkujące uchYLENIEM decyzji przez sąd administracyjny, o ile mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

Jak wyjaśniono w doktrynie powyższe stanowisko prowadzi do zindywidualizowanych ustaleń, co do istnienia oraz charakteru obowiązku zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu, co eliminuje niebezpieczeństwo automatyzmu kwalifikacji prawnej, i to zarówno w działaniach administracji, jak i w toku sądowej jej kontroli<sup>24</sup>. Na gruncie powyższych uwag nie może być zatem mowy o mechanicznym uchylaniu decyzji oraz postanowień przez sądy administracyjne, bez względu na to, czy pominięcie tego trybu miało wpływ na wynik sprawy.

Przyjęte w powołanej powyżej uchwale stanowisko niesie ze sobą istotne implikacje także dla drugiego rodzaju naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, jakim jest niez-

---

<sup>24</sup> A. Kubiak, *Glosa do uchwały NSA z 25.04.2005 r., FPS 6/04*, Glosa 2005, nr 4, s. 118.

pewnienie stronie udziału w czynnościach procesowych, w tym czynnościach dowodowych. Ten rodzaj naruszeń zawsze będzie stanowił przesłankę wznowienia postępowania i powinien prowadzić do uchylecia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu będzie występowało w sytuacji, gdy organ zawiadamia stronę o wszczęciu postępowania ale następnie nie wzywa ich do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego albo wbrew przepisom prawa nie zapewnia im aktywnego w nim udziału<sup>25</sup>. Podobne stanowisko zajmują sądy administracyjne wyjaśniając, że przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., zostaje spełniona zarówno wtedy, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jak i wtedy, gdy nie brała ona udziału w niektórych czynnościach istotnych dla jego rozstrzygnięcia, przy czym brak jej winy w zaistnieniu tego uchylecia ma miejsce m.in. wówczas, gdy organ administracyjny nie zawiadamia jej o zamiarze przeprowadzenia dowodu (art. 79 K.p.a.), o możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzanych dowodów – co warunkuje uznanie określonej okoliczności faktycznej za udowodnioną (art. 81 K.p.a.), czy też o całości kształcie zebranego materiału dowodowego (art. 10 § 1 K.p.a.)<sup>26</sup>. Podkreślenia przy tym wymaga, że wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. ma miejsce niezależnie od tego, czy kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego miało wpływ na treść decyzji czy też wpływu takiego nie można stwierdzić<sup>27</sup>. Stąd też w orzecznictwie sądów administracyjnych do okoliczności uzasadniającej wznowienie postępowania w powołaniu na powyższą przesłankę zalicza się: brak zawiadomienia strony przez organ o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu w postępowaniu wyjaśniającym<sup>28</sup>, kierowanie pism i oświadczeń na

---

<sup>25</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 554.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2007 r., II SA/Ke 344/07, Baza NSA.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.01.2011 r., I SA/Bd 992/10, Baza NSA.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 18.11.1999 r., II SA 1210/99, niepubl.

błędny adres strony<sup>29</sup>, czy też sporządzenie przez pracownika organu administracji publicznej notatki służbowej, w miejsce przewidzianego przez regulacje procesowe protokołu, która to notatka miałaby potwierdzać dokonanie czynności dowodowej<sup>30</sup>.

#### **IV. Zakończenie**

Podjęte rozważania, w tym w szczególności analiza orzeczeń sądów administracyjnych, prowadzą do wniosku, że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu nie zawsze będzie prowadziło do uchylecia zaskarżonej decyzji lub postanowienia. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że nawet stwierdzenie przez sąd administracyjny pominięcia w toku postępowania podmiotu, któremu przysługiwał przymiot strony, nie prowadzi do automatycznego zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. i uchylecia decyzji lub postanowienia z uwagi na zaistnienie przesłanki wznowienia postępowania, o jakiej mowa w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Możliwość taka jest uzależniona od wyartykułowania przez pominięty podmiot jego woli odnośnie uchylecia zaskarżonego aktu. W tym celu, obowiązkiem sądu jest powiadomienie go o toczącym się postępowaniu, co umożliwi mu ochronę jego interesów prawnych.

W przypadku nie zapewnienie stronie czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, a więc w przypadku naruszenia zasady ogólnej określonej w art. 10 K.p.a., możliwość uchylecia decyzji lub postanowienia jest uzależniona od rodzaju naruszenia. Stwierdzenie, że organ nie wywiązał się z obowiązku powiadomienia strony o możliwości wypowiedzenia się o zebranych materiale dowodowym nie wyczerpuje, co do zasady, przesłanki o jakiej mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., lecz powinno być oceniane pod kątem ustalenia czy było to naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c u.p.p.s.a.). Stąd też, uchylecie decyzji lub postanowienia

---

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 27.01.2009 r., II SA/Gl 514/08, Baza NSA.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 13.01.2009 r., II OSK 1792/07, Baza NSA.

w oparciu o powyższą przesłankę może mieć miejsce jedynie w przypadku stwierdzenia, że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności, a także wykazania, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Natomiast stwierdzenie, że stronie uniemożliwiono udział w czynnościach procesowych powinno skutkować uchycieniem decyzji lub postanowienia w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. u.p.p.s.a. niezależnie od tego, czy kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego miało wpływ na treść decyzji, czy też wpływu takiego nie można stwierdzić.

## ABSTRACT

### Infringement of the principle of active participation of a party in administrative proceedings as a prerequisite of revoking an act by an administrative court

The aim of this paper is obtaining an answer to a question whether it is possible to separate all procedural situations in which a court's obligation will be revoking an administrative act because it finds infringement of the basic principle of administrative procedure expressed in art. 10 Code of Administrative Procedure, which is the principle of active participation of a party in administrative proceedings. The above problem referred both to forms of infringement of the above principle – omission in the course of proceedings a subject being a party and not ensuring the party's active participation in the proceedings – and procedural results referring to the legal grounds of a possible revoking of an act by an administrative court.

Undertaken considerations, and in particular an analysis of decisions of administrative courts has led to a conclusion that infringement of the principle of active participation of a party in administrative proceedings will not always lead to revoking an appealed decision or provision. Thus finding by an administrative court omission in the course of proceedings of the subject, who was entitled to be a party in the proceedings does not lead to an automatic application of art. 145 § 1 item 1 letter b act on law on proceedings before administrative courts and revoking a deci-

sion or provision because a prerequisite to reopening proceedings occurred, provided in art. 145 § 1 item 4 Code of Administrative Procedure, because such possibility depends on stating by the subject omitted in the course of proceeding his/her will of revoking the applied act. In case of not ensuring a party's active participation in pending proceedings, a possibility of revoking a decision or provision depends on a type of infringement. Stating that an organ did not fulfil obligation of notifying a party on a possibility to express an opinion on a collected material evidence is not exhaustive, it should be evaluated in regard of establishing whether it was infringement of provisions of procedure having influence on a result of the matter. However, statement that a party was enabled to participate in procedural acts should result in revoking a decision or provision on grounds of art. 145 § 1 item 1 letter act on law on proceedings before administrative courts, independently of whether a qualified infringement of norms of procedural law influenced the content of a decision, or such influence cannot be stated.

ANNA TRELA

Deregulacja dostępu do zawodu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji oraz informacji naukowej – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2013 r. dotyczącej wymiaru urlopu wypoczynkowego mianowanych pracowników bibliotek

## I. Wprowadzenie

Ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>1</sup> w art. 264 ust. 7 postanowiono, że osoba zatrudniona przed dniem jej wejścia w życie na stanowiskach: starszego kustosza i starszego dokumentalisty dyplomowanego, kustosza i dokumentalisty dyplomowanego, adiunkta bibliotecznego i adiunkta dokumentacji i informacji naukowej, asystenta bibliotecznego i asystenta dokumentacji i informacji naukowej, kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty, na podstawie mianowania, pozostaje mianowana na tym stanowisku i na tych samych zasadach. Przepis ten wywoływał szereg wątpliwości. Przede wszystkim spór dotyczył rozumienia wyrażenia „na tym samym stanowisku i tych samych zasadach” w kontekście wymiaru urlopu wypoczynkowego przysługującego zarówno dyplomowanym bibliotekarzom i pracownikom dokumentacji oraz informacji naukowej jak i niedyplomowanym pracownikom bibliotecznym objętym zakresem normy wyrażonej w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w.

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2012, nr 164, poz. 1365 ze zm. dalej ustawa P.s.w.



Status obu tych grup pracowników od roku 1982 r. ulegał zmianom. Ustawodawca Ustawą z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym<sup>2</sup> odmiennie regulował status dyplomowanych i niedyplomowanych pracowników bibliotecznych i dokumentacji naukowej. Pracownicy niedyplomowani kwalifikowani byli do grupy pracowników służby bibliotecznej i nie korzystali z prawa do urlopu w takim samym wymiarze jak nauczyciele akademicy. Ustawa z 1982 r. nie nadawała im także statusu pracowników naukowo-dydaktycznych. Także przepisy Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>3</sup> nie zrównywały grupy niedyplomowanych pracowników bibliotek z pracownikami naukowo-dydaktycznymi. Stosowano do nich odpowiednio przepisy dotyczące pracowników dydaktycznych, a do pracowników dyplomowanych – przepisy dotyczące pracowników naukowo-dydaktycznych. Znamienne dla dalszych rozważań było jednak to, że pewną kategorię pracowników niedyplomowanych zatrudnionych na stanowiskach kustosa bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty, podobnie jak pracowników dyplomowanych, objęto mianowaniem jako podstawą nawiązania stosunku pracy.

Ustawa P.s.w. wprowadziła kolejne zmiany i w związku z tym uchwałą z dnia 18 stycznia 2013 r. Sąd Najwyższy uznał, że „Pracownicy, o których mowa w art. 264 ust. 7 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym niebędący nauczycielami akademickimi, nie mają prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze przysługującym tym nauczycielom”. Jednym z argumentów podnoszonych przez Sąd Najwyższy był zarzut, iż przepis art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. nie może być odmiennie wykładany w stosunku do każdej z dwóch grup pracowników tj. dyplomowanych i niedyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej.

Uchwała ta wzbudziła wiele kontrowersji z uwagi na fakt, iż sądy powszechne dotychczas rozpoznające sprawy pracowników

---

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. 1985, nr 42, poz. 201 ze zm. dalej ustawa z 1982 r.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. 1990, nr 65, poz. 385 ze zm. dalej ustawa z 1990 r.

bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej respektowały prawa nabyte pracowników<sup>4</sup>. Także proces legislacyjny dość jasno wyznaczał cele zaproponowanej w toku prac poprawki obejmującej pracowników bibliotek. Nie były to jednak w ocenie Sądu Najwyższego argumenty przemawiające za inną wykładnią przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. aniżeli cytowana powyżej.

Warto jednak odnieść się argumentów Sądu Najwyższego ponownie, zwłaszcza w kontekście przepisów Ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów<sup>5</sup>, które to deregulują dostęp do zawodu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej. Nowe przepisy w zasadzie znoszą dotychczasowy podział pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej na pracowników dyplomowanych i niedyplomowanych w rozumieniu do niedawna obowiązujących jeszcze przepisów. Obecnie, ułatwienie dostępu do zawodu bibliotekarza ma odbywać się na nowych zasadach, w których drogę awansu zawodowego mają określać statuty szkół wyższych. Mylące jest posługiwanie się w dalszym ciągu przez ustawodawcę określeniem dyplomowany bibliotekarz i dyplomowany pracownik dokumentacji i informacji naukowej. Określenie to nabrało bowiem innego znaczenia i nie wiąże się z koniecznością odbycia stażu oraz zdania egzaminu państwowego. Status dyplomowanego pracownika bibliotecznego oraz dokumentacji i informacji naukowej nabyty na podstawie art. 113 ustawy P.s.w. uzależniony będzie od stanowiska powierzonego pracownikowi.

Przeprowadzona przez Sąd Najwyższy wykładnia przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. poparta koniecznością podziału pracow-

---

<sup>4</sup> Szerzej na temat praw nabytych w szczególności: M. Jackowski, *Zasada ochrony praw nabytych w polskim prawie konstytucyjnym*, Przegąd Sejmowy 2008, nr 1, s. 11–28. M. Jackowski, *Zasada ochrony praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe 2008; red. P. Chmielnicki, *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, LexisNexis 2012; K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Wolters Kluwer 2009.

<sup>5</sup> Dz. U. poz. 829 – dalej ustawa deregulująca.

ników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej na dyplomowanych i niedyplomowanych nasuwa wątpliwości, dlatego też warto ponownie prześledzić proces prac nad ustawą P.s.w., argumenty sądów powszechnych respektujące prawa nabyte pracowników i w końcu stwierdzić, jaki wpływ mogą mieć przepisy ustawy deregulującej na orzekanie przez sądy powszechne w sprawach dotyczących wymiaru urlopu wypoczynkowego mianowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej.

## **II. Stan faktyczny będący przedmiotem oceny w uchwale Sądu Najwyższego**

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 stycznia 2013 r. zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem przez Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z dnia 26 października 2012 r. „[c]zy zawarte w art. 264 ust. 7 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym sformułowanie: «i na tych samych zasadach» odnosi się do okresu mianowania, czy też do wszystkich warunków pracy i płacy, do których wskazani w tym przepisie pracownicy nabyli prawo pod rządami ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym”<sup>6</sup> uznał, że prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni nie mają pracownicy, o których mowa w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. niebędący nauczycielami akademickimi.

Sąd pierwszej instancji wyrokiem z dnia 17 lipca 2012 r. uznał, że powodowie mają prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych. W motywach rozstrzygnięcia Sąd Rejonowy w Poznaniu wskazał, że powodowie są pracownikami strony pozwanej zatrudnionymi na podstawie mianowania w Bibliotece Uniwersyteckiej na stanowiskach kustosza bibliotecznego. Mianowanie powodów nastąpiło pod rządami ustawy z 1990 r. W myśl tej ustawy, zdaniem sądu „stanowisko kustosza biblio-

---

<sup>6</sup> Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II PZP 7/12, Lex nr 1242105, <http://bu.amu.edu.pl> (dostęp 4 II 2014).

tecznego (pierwotnie kustosza) zaliczone było do grupy pracowników niebędących nauczycielami akademickimi, do podgrupy pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej, do której to podgrupy odpowiednie zastosowanie miały przepisy dotyczące pracowników dydaktycznych będących nauczycielami akademickimi, jeżeli ustawa ta lub przepisy szczególne nie stanowiły inaczej (art. 75 ust. 2 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 77 ust. 2 ustawy z 1990 r.)<sup>7</sup>. Sąd zwrócił uwagę, że podstawę prawną mianowania powodów na stanowisko kustosza bibliotecznego stanowił art. 91 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 85 ust. 1 ustawy z 1990 r., a mianowanie nastąpiło na czas nieokreślony. Do pracowników będących kustoszami bibliotecznymi z mocy art. 108 ustawy z 1990 r. odpowiednie zastosowanie znajdowały regulacje dotyczące pracowników dydaktycznych, którym przysługiwał urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 tygodni, a następnie po nowelizacji tej ustawy – w wymiarze 36 dni roboczych rocznie<sup>8</sup>.

Ustawa z 1990 r. uchylona została przez ustawę P.s.w. Zasadniczą zmianą wprowadzoną przez ustawę P.s.w. w odniesieniu do sytuacji prawnej powodów było poddanie stosunków pracy grupy kustoszy bibliotecznych regulacjom ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>9</sup>. Z art. 264 ust. 1 ustawy P.s.w. wynika, że do stosunków pracy powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy nowe. Z tym tylko, że zgodnie z art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. osoba zatrudniona przed dniem jej wejścia w życie na stanowiskach: starszego kustosza i starszego dokumentalisty dyplomowanego, kustosza i dokumentalisty dyplomowanego, adiunkta bibliotecznego i adiunkta dokumentacji i informacji naukowej, asystenta bibliotecznego i asystenta doku-

---

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz zmiana niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 85, poz. 924.

<sup>9</sup> „Prawo o szkolnictwie wyższym – przepisy międzyczasowe – minowany kustosz biblioteczny – wymiar urlopu wypoczynkowego”, red. K. Ślebza, Biuletyn Sądu Najwyższego 2013, nr 1, s. 17.

mentacji i informacji naukowej, kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty, na podstawie mianowania, pozostaje mianowana na tym stanowisku i na tych samych zasadach. Według obecnej ustawy P.s.w. dyplomowani pracownicy biblioteczni oraz dokumentacji i informacji naukowej, a także adiunkci i asystenci są nauczycielami akademickimi, natomiast kustosze biblioteczni, starsi bibliotekarze i starsi dokumentaliści nie są pracownikami mianowanymi. Ich stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie umowy o pracę. Według Sądu Rejonowego, redakcja art. 247 ust. 7 ustawy P.s.w. jest nieprzejrzysta i wieloznaczna w kwestii sformułowania „i na tych samych zasadach”. Sąd pierwszej instancji odwołując się do wykładni historycznej uznał, że „w procesie stanowienia prawa o szkolnictwie wyższym dążono do zapewnienia pracownikom bibliotecznym takich samych uprawnień, jakie mieli oni pod rządami ustawy dawnej, w tym prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze przysługującym nauczycielom akademickim”<sup>10</sup>.

Strona pozwana także nie zgodziła się z wykładnią językową przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. uznając, że „pracownicy biblioteczni, zarówno zaliczani do nauczycieli akademickich, jak i niemający takiego statusu, zatrudnieni przed dniem wejścia w życie ustawy [Prawo o szkolnictwie wyższym], zachowają uprawnienia do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych rocznie zarówno na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy [z 1990 r.] (...) oraz na podstawie art. 133 ust. 1 w związku z art. 264 ust. 1 ustawy [Prawo o szkolnictwie wyższym]”<sup>11</sup>. Ponadto, pracownicy, o których mowa w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. zostałyby uprzywilejowani w zakresie przyznawania urlopów dla poratowania zdrowia albo urlopów udzielných w związku z przygotowaniem rozprawy doktorskiej i habilitacyjnej względem innych nauczycieli akademickich<sup>12</sup>. Pozwany uznał także, że interpretacja

---

<sup>10</sup> Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II PZP 7/12, Lex nr 1242105, <http://bu.amu.edu.pl> (dostęp 4 II 2014).

<sup>11</sup> „Prawo o szkolnictwie wyższym – przepisy...”, s. 20.

<sup>12</sup> Tamże, s. 20.

przyjęta przez Sąd Rejonowy prowadzi do zarzutu braku racjonalności prawodawcy.

Sąd odwoławczy rozpoznając odwołanie pozwanego przedstawił Sądowi Najwyższemu wskazane powyżej zapytanie, ponieważ w jego ocenie spór dotyczy większej grupy pracowników w skali kraju, co do wykładni spornego przepisu toczyła się wcześniej polemika między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także w podobnych sprawach zapadają wyroki uznające prawa nabyte kustoszy bibliotecznych<sup>13</sup>.

### **III. Stan prawny istniejący w dniu podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy**

Niewątpliwie ustawa z 1990 r. zmieniała status prawny dyplomowanych bibliotekarzy i dyplomowanych pracowników dokumentacji naukowej, których pod rządami ustawy z 1982 r. uznawała za pracowników naukowo-dydaktycznych, i których stosunek pracy nawiązywany był na podstawie mianowania na czas nieokreślony (art. 160 ustawy z 1982 r.). Ustawa z 1990 r. dokonywała zmiany statusu dyplomowanych pracowników biblioteki i informacji naukowej znosząc przyznany im uprzednio obowiązującą ustawą status nauczycieli akademickich.

W myśl art. 75 ust. 4 pkt 2 ustawy z 1990 r. pracownicy biblioteczni oraz dokumentacji i informacji naukowej zostali zaliczeni do grupy pracowników uczelni niebędących nauczycielami akademickimi. Z kolei na podstawie art. 77 ust. 1 tejże ustawy do pracowników wymienionych powyżej i mających uprawnienia bibliotekarzy dyplomowanych oraz dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej, zatrudnionych na stanowiskach: starszego kustosza i starszego dokumentalisty dyplomowanego, kustosza i dokumentalisty dyplomowanego, adiunkta bibliotecznego i adiunkta dokumentacji i informacji naukowej oraz asystenta bibliotecznego i asystenta dokumentacji i informa-

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 20.

cji naukowej stosowano przepisy dotyczące pracowników naukowo-dydaktycznych, jeżeli ustawa lub przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Z kolei, do pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej, zatrudnionych na stanowiskach: kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty stosowano przepisy dotyczące pracowników dydaktycznych, jeżeli ustawa lub przepisy szczególne nie stanowiły inaczej (art. 77 ust. 2 ustawy z 1990 r.).

Ustawodawca dokonywał rozróżnienia statusu pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji bibliotecznej w zależności od tego, czy pracownicy ci byli pracownikami dyplomowanymi, czy nie. Warto w tym miejscu podkreślić, że osoby wymienione w ust. 1 i 2 art. 77 ustawy z 1990 r. grupy pracowników stały się pracownikami mianowanymi na czas nieokreślony. A zatem, mianowanie nie było podstawą stosunku pracy wszystkich niedyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej. W zakresie uprawnień urlopowych wszyscy wyżej wymienieni pracownicy poprzez „odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących nauczycieli akademickich” nabywali prawo do urlopu w wymiarze 36 dni roboczych.

Ustawa P.s.w. wprowadza w tej mierze zmiany. Otóż, na podstawie art. 108 pkt 4 ustawy P.s.w. dyplomowani bibliotekarze oraz dyplomowani pracownicy dokumentacji i informacji naukowej są nauczycielami akademickimi. Obecnie art. 113 ustawy P.s.w. stanowi, że dyplomowani bibliotekarze oraz dyplomowani pracownicy dokumentacji i informacji naukowej są zatrudniani na stanowiskach: 1) starszego kustosza dyplomowanego, starszego dokumentalisty dyplomowanego; 2) kustosza dyplomowanego, dokumentalisty dyplomowanego; 3) adiunkta bibliotecznego, adiunkta dokumentacji i informacji naukowej; 4) asystenta bibliotecznego, asystenta dokumentacji i informacji naukowej. Innych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej ustawa nie wymienia.

Rozporządzenie Ministra nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie warunków wynagradza-

nia za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej<sup>14</sup> określa zasady wynagradzania pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej z uwzględnieniem podziału na pracowników dyplomowanych, o których mowa w art. 113 P.s.w. oraz niedyplomowanych, do których zalicza m. in. kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalistę, ale także starszego konserwatora książki, bibliotekarza, dokumentalistę, konserwatora książki.

W myśl art. 264 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym „[d]o stosunków pracy powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się jej przepisy”. Z kolei z ust. 7 tegoż przepisu wynika, że osoba zatrudniona przed dniem wejścia w życie ustawy na stanowiskach: starszego kustosza i starszego dokumentalisty dyplomowanego, kustosza i dokumentalisty dyplomowanego, adiunkta bibliotecznego i adiunkta dokumentacji i informacji naukowej, asystenta bibliotecznego i asystenta dokumentacji i informacji naukowej, kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty na podstawie mianowania pozostaje mianowana na tym stanowisku i na tych samych zasadach.

Przepis ten obejmuje bibliotekarzy dyplomowanych oraz dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej jak i pracowników bibliotek, którzy dyplomowani nie są. Z tym tylko, że przepis ten nie dotyczy wszystkich niedyplomowanych pracowników bibliotecznych, co wyżej podkreślono. Obejmuje wyłącznie tych pracowników, do których odpowiednie stosowanie miały przepisy ustawy z 1990 r. dotyczące pracowników dydaktycznych. I miało to istotne znaczenie z punktu widzenia projektodawcy. Tego faktu zdaje się Sąd Najwyższy nie dostrzegać, stwierdzając, że przepis art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w., „zgodnie z zasadami prawidłowej wykładni, nie może zatem być odmiennie wykładany w stosunku do każdej z dwóch grup pracowników objętych w ustawie dawnej odrębnymi przepisami art. 77 ust. 1 i art.

---

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1571.



77 ust. 2. W stosunku do obu grup wyżej wymienionych pracowników art. 264 ust. 7 ustawy nowej należy więc wykładać w ten sposób, że dotyczy wyłącznie zachowania mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy i przysługiwania szczególnych uprawnień, które przepisy ustawy wiążą z tą podstawą zatrudnienia. Powyższy przepis nie obejmuje swą treścią zagadnienia nauczycielskiego lub nienauczycielskiego statusu pracowników zatrudnionych na stanowiskach w nim wymienionych<sup>15</sup>.

Sąd Najwyższy uznał też, że „[d]o tego, żeby mianowani pracownicy biblioteczni oraz pracownicy dokumentacji i informacji naukowej, zatrudnieni na stanowiskach: kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty, wymienieni w art. 77 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym, mieli status nauczycieli akademickich i korzystali z uprawnień przysługujących nauczycielom akademickim na podstawie przepisów nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, konieczna byłaby odrębna norma materialna prawa międzyczasowego, zgodnie z którą do tych pracowników stosowałoby się odpowiednio przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym dotyczące pracowników dydaktycznych. Taka norma nie została jednak zamieszczona w przepisach przejściowych ustawy nowej”<sup>16</sup>.

Sąd Najwyższy uznał też, że zwrot «i na tych samych zasadach» – zawarty w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. odnosi się do mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy i uprawnień wynikających z tej podstawy nawiązania stosunku pracy, a uprawnienie do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych, o które chodzi w sprawie, nie było w ustawie z 1990 r. i nie jest w ustawie P.s.w. uprawnieniem wynikającym z nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania.

Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że tylko taka wykładnia pozwala na zachowanie spójności z pozostałymi przepisami ustawy.

---

<sup>15</sup> Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II PZP 7/12, Lex nr 1242105, <http://bu.amu.edu.pl> (dostęp 4 II 2014).

<sup>16</sup> Tamże.

Nieusprawiedliwione w ocenie Sądu Najwyższego wydaje się także dokonywanie historycznej wykładni przepisu i poszukiwanie w ten sposób woli ustawodawcy. Nie ma bowiem żadnych podstaw do uznania, że prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni przysługujące pracownikom bibliotecznym na podstawie ustawy dawnej zachowali oni również pod rządami ustawy nowej jako prawo nabyte. „Nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego nie ma bowiem charakteru jednorazowego. Jest to konkretyzacja ogólnego uprawnienia urlopowego, która następuje wraz ze spełnieniem określonych przesłanek. Nabycie prawa do urlopu następuje więc odrębnie dla poszczególnych lat kalendarzowych wobec czego nie ma przesłanek do stwierdzenia, że prawo do urlopu wypoczynkowego w określonym wymiarze w danym roku kalendarzowym stanowi prawo nabyte również w kolejnych latach”<sup>17</sup>.

Sąd Najwyższy odwołał się także do przepisów przejściowych Ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>18</sup>, które dotyczą stosunków pracy nawiązanych z pracownikami szkół wyższych na podstawie mianowania lub umowy o pracę przed wejściem w życie tej ustawy. Zdaniem Sądu Najwyższego z treści przepisu art. 23 ust. 1 ustawy z 2011 r. „nie pozostawia żadnych wątpliwości, że pracownicy mianowani na czas nieokreślony przed wejściem w życie ustawy zmieniającej pozostają zatrudnieni na tej podstawie na czas nieokreślony i korzystają ze szczególnych uprawnień wiązanych przez obowiązujące prawo z tą podstawą nawiązania stosunku pracy. Z powyższego przepisu nie da się w żaden sposób wywieść uprawnienia mianowanych pracowników bibliotecznych oraz pracowników dokumentacji i informacji naukowej, zatrudnionych na stanowiskach: kustosza bibliotecznego, starszego bi-

---

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Dz. U. nr 84, poz. 455, dalej ustawa z 2011 r.

bliotekarza i starszego dokumentalisty, do urlopu wypoczynkowego w wymiarze przysługującym nauczycielom akademickim”<sup>19</sup>.

#### **IV. Stanowisko sądów powszechnych w sprawie wykładni przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w.**

W przeciwieństwie do stanowiska Sądu Najwyższego większość sądów pracy uznawało uprawnienia pracowników bibliotek szkół wyższych do 36 dniowego wymiaru urlopu wypoczynkowego. Historycznie analizując treści wydanych orzeczeń przywołać należy wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z dnia 10 lipca 2008 r.<sup>20</sup>, aczkolwiek podjęty w sprawie dotyczącej rozwiązania stosunku pracy, to jednak jest to orzeczenie, w którym jednoznacznie stwierdzono, że przepis art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. stanowi, że osoba zatrudniona przed dniem wejścia w życie ustawy na stanowisku starszego bibliotekarza na podstawie mianowania, pozostaje na tym samym stanowisku i tych samych zasadach. Jeżeli zatem pracownik był traktowany jak pracownik dydaktyczny, to przysługiwał mu większy wymiar urlopu wypoczynkowego. Co warto zauważyć stanowisko to podtrzymał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r.<sup>21</sup>, stwierdzając nadto, że „ustawa prawo o szkolnictwie wyższym jest pragmatyką pracowniczą. Jej przepisy mają charakter szczególny. Przepisy kodeksu pracy mogą więc być stosowane tylko w sprawach dotyczących stosunku pracy pracowników uczelni, nieuregulowanych w ustawie (art. 136 ust. 1 ustawy)”<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. II PZP 7/12, Lex nr 1242105, <http://bu.amu.edu.pl> (dostęp 4 II 2014).

<sup>20</sup> Sygn. VII Pa 134/08. Wyrok wskazany w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 IX 2011 r. skierowanym do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr RPO-647605-I/11/KJ.

<sup>21</sup> Sygn. I PK 228/08, Lex nr 515694, <http://bu-169.bu.amu.edu.pl> (dostęp 9 II 2014).

<sup>22</sup> Sygn. Pa 216/11. Wyrok wskazany w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 IX 2011 r. skierowanym do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr RPO-647605-I/11/KJ.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXI Wydział Pracy rozpatrując apelację od wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z dnia 2 marca 2011 r.<sup>23</sup> podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji i orzekł, iż pracownicy biblioteczni zatrudnienia na podstawie mianowania przed wejściem w życie ustawy P.s.w. zachowali prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze analogicznym do wymiaru urlopu nauczycieli akademickich, czyli w wymiarze 36 dni roboczych.

Podobne stanowisko zajął Sąd Okręgowy we Wrocławiu VII Wydział Pracy w wyroku z dnia 25 października 2012 r. stwierdzając, że gdyby ustawodawca chciał w sposób inny ukształtować prawa pracownicze grupy wskazanej w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. i oprzeć je jedynie na przepisach Kodeksu pracy, to uczyniłoby to jak w art. 264 ust. 2, 3, 4 i 6<sup>24</sup>. W ocenie Sądu Okręgowego nie bez znaczenia jest użyte w przepisie art. 264 ust. 7 sformułowanie „i na tych samych zasadach”. Zwrot ten nie odnosi się jedynie do zasad awansu, a całokształtu przepisów regulujących sytuację prawną określonego pracownika, w tym przepisów przyznających mu prawo do określonych świadczeń.

Co ciekawe, Sąd Rejonowy dla Wrocławia Śródmieścia IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń stwierdził, że zwrot „na tym samym stanowisku i na tych samych zasadach” ma jasne znaczenie<sup>25</sup>. Wykładania literalna przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż pracownik mianowany na stanowisku m. in. kustosza i starszego bibliotekarza przed dniem wejścia w życie ustawy P.s.w. pozostaje w dalszym ciągu mianowany na tym stanowisku i całokształt jego uprawnień pracowniczych wynikających z wcześniejszych unormowań prawnych pozostaje niezmienny. W ocenie tegoż Sądu przepis art. 264 ust. 7 ustawy

---

<sup>23</sup> Sygn. VIII P 937/10. Wyrok wskazany w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 IX 2011 r. skierowanym do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr RPO-647605-I/11/KJ.

<sup>24</sup> [http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/news/odpis\\_wyroku\\_2012.pdf](http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/news/odpis_wyroku_2012.pdf).

<sup>25</sup> Wyrok z dnia 1 VIII 2012 r., IV P 482/12, [http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/news/odpis\\_wyroku\\_2012.pdf](http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/news/odpis_wyroku_2012.pdf) (dostęp 8 II 2014).

P.s.w. dotyczy ogółu zasad mianowania, a nie tylko uprawnień do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni i nie jest pozbawiony znaczenia prawnego<sup>26</sup>.

#### **V. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wykładni przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w.**

Pismem z dnia 5 marca 2007 r. 2448 bibliotekarzy reprezentujących 53 szkoły wyższe wystąpiło do Rzecznika Praw Obywatelskich o rozważenie celowości i skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z art. 2 Konstytucji art. 133, 135 i 136 w związku z art. 108 i 113 ustawy P.s.w. w takim zakresie, w jakim przepisy te pozbawiają bibliotekarzy zatrudnionych na stanowiskach starszego bibliotekarza, starszego dokumentalisty oraz kustosz bibliotecznego prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych oraz o zbadanie zgodności art. 264 ust. 7 w związku z art. 135 i 136 ustawy P.s.w. z art. 32 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 11 maja 2007 r. nr RPO-558634-VIII/07/DU<sup>27</sup> stwierdził, że użyty przez ustawodawcę zwrot „na tym samym stanowisku i tych samych zasadach” dotyczy podstawy zatrudnienia. Nie odnosi się natomiast do wymiaru urlopu pracy, który nie wynika z indywidualnych warunków zatrudnienia, ustalany jest w ustawie, która ma zastosowanie powszechne, obowiązuje wobec całej grupy zatrudnionych<sup>28</sup>. RPO stwierdził, że uprawnienie do urlopu wypoczynkowego nabywa się w kolejnych latach kalendarzowych, w związku z tym zarzut utraty praw nabytych podnoszony przez pracowników bibliotek jest nieuprawniony. Ponadto RPO podniósł, że zasada ochrony praw nabytych dopuszcza modyfikację istniejącego prawa, nawet na niekorzyść pewnej grupy obywateli, ale modyfikacja ta powin-

---

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 1 VIII 2012 r., IV P 482/12, [http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/news/odpis\\_wyroku\\_2012.pdf](http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/news/odpis_wyroku_2012.pdf) (dostęp 8 II 2014).

<sup>27</sup> Za: S. Sobotko, *Szczególne uprawnienia niektórych pracowników bibliotek szkół wyższych*, Wiadomości Krajowej Sekcji Nauki 2011, nr 9-10, s. 10.

<sup>28</sup> Tamże, s. 10.

na odbyć się w odpowiedniej formie, czasie i znajdować odpowiednie uzasadnienie. Dokonana zmiana statusu niektórych prawników uczelni została wprowadzona katem usytuowany, z odpowiednim *vacatio legis*, a pracownicy nie zostali usytuowani w swoich prawach poniżej tych, jakie przysługują większości zatrudnionych obywateli<sup>29</sup>.

Odnotować należy, że w piśmie z dnia 28 września 2011 r.<sup>30</sup> RPO zwrócił do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z ponowne przeanalizowanie sprawy dotyczącej wymiaru urlopu przysługującego osobom wymienionym w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. z uwagi na rozbieżności w interpretacji tego przepisu. RPO zwrócił uwagę na praktykę sądów powszechnych i utrwalającą się linię orzecniczą potwierdzającą zasadność twierdzeń pracowników.

#### **VI. Stanowisko organów Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie wykładni przepisu art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w.**

W związku z licznymi wystąpieniami pracowników do okręgowych inspektorów PIP o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących wymiaru urlopu wypoczynkowego mianowanych prawników bibliotek publicznych Inspektor Pracy w Katowicach pismem z dnia 20 lutego 2012 r. poinformował, że wystąpi do pracodawcy o podjęcie działań mających na celu udzielenie urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni pracownikom bibliotecznym zatrudnionym na podstawie mianowania przed wejściem w życie ustawy P.s.w. na stanowiskach wymienionych w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w.<sup>31</sup>

Podobne stanowisko zostało wyrażone przez Zastępcę Okręgowego Inspektora Pracy w Krakowie w piśmie z dnia 3 listopada 2011 r.<sup>32</sup> Co więcej, stanowisko to zostało uwzględnione przez

---

<sup>29</sup> Tamże, s. 10.

<sup>30</sup> Nr RPO-647605-I/11/KJ.

<sup>31</sup> [Http://prac.us.edu.pl/~solidarn/PHP/OIP.pdf](http://prac.us.edu.pl/~solidarn/PHP/OIP.pdf) (dostęp 10 II 2014).

<sup>32</sup> Za: Zarządzenie nr 5 rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 27 stycznia 2012 r. nr DO-0130/5/2012 w sprawie wymiaru i zasad udzielania urlopu wypoczynkowego pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania na stanowiskach: kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza

Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego w Zarządzeniu nr 5 Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 27 stycznia 2012 r. nr DO-0130/5/2012 w sprawie wymiaru i zasad udzielania urlopu wypoczynkowego pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania na stanowiskach: kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty przed wejściem w życie ustawy z dnia 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>33</sup>. W paragrafie 2 Zarządzenia potwierdzono prawo tych pracowników do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych.

## **VII. Proces legislacyjny dotyczący ustawy P.s.w. w zakresie art. 264 ust. 7**

Prezydencki projekt ustawy P.s.w. w swej pierwotnej wersji nie zawierał w art. 238 (odpowiednik dzisiejszego art. 264)<sup>34</sup> odrębnej regulacji dotyczącej mianowanych pracowników biblioteki<sup>35</sup>. W toku prac nad ustawą zgłoszono poprawkę nr 144 dotyczącą art. 254 i zaproponowano dodanie ust. 6a w brzmieniu „osoba zatrudniona przed dniem wejścia w życie ustawy na stanowiskach: kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty na podstawie mianowania pozostaje mianowana na tym stanowisku i na tych samych zasadach<sup>36</sup>. Celem tej poprawki było pozostawienie bez zmian dotychczasowych

---

i starszego dokumentalisty przed wejściem w życie ustawy z dnia 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> W toku prac nad ustawą obecny art. 2264 ust. 7 ustawy P.s.w. zmieniał numerację.

<sup>35</sup> Druk sejmowy nr 2720, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$vAllByUnid%29/3724053AC92DDD45C1256E67003FBEFA/\\$file/2720.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$vAllByUnid%29/3724053AC92DDD45C1256E67003FBEFA/$file/2720.pdf) (dostęp 10 II 2014).

<sup>36</sup> Sprawozdanie z dodatkowego posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży dotyczące projektów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym – prezydenckiego (druk 2720) i poselskich (druk 2931 i 3359) [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3943-A/\\$file/3943-A.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3943-A/$file/3943-A.pdf) (dostęp 10 II 2014).

regulacji i uznanie praw nabytych tej grupy pracowniczej<sup>37</sup>. Zmiana ta została zaakceptowana przez obecnego na posiedzeniu Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MENiS), który zgłosił jedynie konieczność zmiany redakcyjnej przepisu<sup>38</sup>. Co więcej stwierdził, w trakcie wcześniej prowadzonej dyskusji dotyczącej zrównania prawa do urlopu dla wszystkich bibliotekarzy (podkr. A. T.), że w tym zakresie stanowisko Rządu było negatywne<sup>39</sup>. Sekretarz Stanu w MENiS nie kwestionował praw nabytych przez mianowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej, którzy dyplomowanymi nie byli.

Poprawka art. 254 została także zaakceptowana posiedzeniu Senatu, który dodatkowo zaproponował aby w art. 257 ust. 7 (obecny art. 264 ust. 7) po wyrazach „na stanowisku” dodać wyrazy „starszego kustosza i starszego dokumentalisty dyplomowanego, kustosza i dokumentalisty dyplomowanego, adiunkta bibliotecznego i adiunkta dokumentacji i informacji naukowej, asystenta bibliotecznego i asystenta dokumentacji i informacji naukowej”<sup>40</sup>. Z uzasadnienia tej poprawki (nr 273) wynika, że istotą wprowadzonej zmiany było, aby osoby w niej wymienione pozostały mianowane na stanowiskach po wejściu w życie ustawy na tych samych zasadach<sup>41</sup>.

W świetle powyższego stanowisko Rządu wyrażone w toku prac nad ustawą nie budzi wątpliwości co do zachowania przez mianowanych pracowników biblioteki uprawnienia do wymiaru urlopu nabytego pod rządami ustawy z 1990 r.

---

<sup>37</sup> Sprawozdanie z posiedzenie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (nr 250) z dnia 1 VI 2005 r., Biuletyn nr 4626/IV, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/ENM-250> (dostęp 10 II 2014).

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże

<sup>40</sup> Druk sejmowy nr 4268, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/4268/\\$file/4268.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/4268/$file/4268.pdf) (dostęp 10 II 2014).

<sup>41</sup> Tamże.



**VIII. Ocena stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 18 stycznia 2013 r. wobec deregulacji dostępu do zawodu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej**

**a) Rozumienie zwrotu „na tym samym stanowisku i na tych samych zasadach”**

Istota problemu poruszonego w uchwale Sądu Najwyższego w głównej mierze sprowadzała się do interpretacji wyrażenia użytego przez ustawodawcę, mianowicie „na tym samym stanowisku i na tych samych zasadach”. O ile pierwsza część członu tego wyrażenia nie sprawia problemów interpretacyjnych, o tyle druga – już tak. „Stanowisko” przyjmując za „Słownikiem języka polskiego” to „pozycja w hierarchii zawodowej, służbowej; też pozycja w środowisku”<sup>42</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca zamierzał pracowników wymienionych w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w., których stosunek pracy został nawiązany na podstawie mianowania pozostawić na tych samych stanowiskach. Oznaczało to, że dla tej grupy pracowników minowanie stanowi w dalszym ciągu podstawę nawiązania stosunku pracy. Dodatkowym potwierdzeniem woli ustawodawcy jest przepis art. 23 ust. 1 ustawy z 2011 r., z którego wynika, że „osoba zatrudniona przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania albo umowy o pracę na czas nieokreślony pozostaje zatrudniona w tej samej formie stosunku pracy.

Podkreślić należy, że norma wynikająca z art. 264 ust. 7 P.s.w. nie obejmuje swym zakresem kwestii związanych ze zmianą stanowiska. Zmiana ta może być podyktowana zarówno awansem zawodowym np. z kustosa dyplomowanego na starszego kustosa dyplomowanego, ale również z degradacją zawodową pracownika i przeniesieniem na inne stanowisko. Czy w takim przy-

---

<sup>42</sup> Słownik języka polskiego W. Doroszewskiego, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/stanowisko> (dostęp 10 II 2014).

padku konieczne będzie dokonanie wypowiedzenia zmieniającego? A idąc dalej, czy możliwe będzie utrzymanie dotychczasowej formy zatrudnienia tj. mianowania? W orzecznictwie pod rządami ustawy z 1990 r. podnoszono, że „w ogólności stosowanie art. 42 Kodeksu Pracy dotyczącego wypowiedzenia zmieniającego do stosunku pracy mianowanego nauczyciela akademickiego jest wątpliwe, gdyż art. 124 ustawy o szkolnictwie wyższym odsyła do Kodeksu tylko w sprawach w niej nie uregulowanych. (...) W każdym razie możliwość takiego oddziaływania należy ograniczyć do niezbędnego minimum”<sup>43</sup>. A zatem, gdyby przyjąć za Sądem Najwyższym, że art. 42 KP ma zastosowanie do zmiany stosunku pracy mianowanego nauczyciela akademickiego, to tylko wtedy gdy zmiana ta polegać będzie na zmianie stanowiska pracy i zakresu obowiązków.

Wobec powyższego wydaje się, że awans dyplomowanych bibliotekarzy i dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej może się wiązać ze zmianą sposobu nawiązania stosunku pracy z mianowania na umowę o pracę. Nie wyklucza to jednak odmiennej praktyki, którą może być przyjęta przez rektorów szkół wyższych i prowadzić do wprowadzania zmian aneksem do aktu mianowania.

Nie ma natomiast wątpliwości, że stosunek dyplomowanych bibliotekarzy i dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej zatrudnianych na stanowiskach określonych w art. 113 Ustawy P.s.w. po wejściu w życie ustawy P.s.w. będzie nawiązywany na podstawie umowy o pracę. W myśl art. 118 ust. 1 ustawy P.s.w. na podstawie mianowania zatrudnia się wyłącznie nauczyciela akademickiego posiadającego tytuł naukowy profesora.

Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 254 ust. 8 P.s.w. rektorzy szkół wyższych w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zostali zobowiązani do dostosowania do przepisów ustawy dokumentów dotyczących nawiązania stosunku pracy

---

<sup>43</sup> Wyrok SN z dnia 24 marca 1999 r., sygn. I PKN 635/98, Lex 37710.

z nauczycielami akademickimi oraz pozostałymi mianowanymi pracownikami. Wprowadzony termin zawity i niezrealizowany obowiązek spoczywający na rektorach szkół wyższych powoduje wygaśnięcie prawa do dokonania tej czynności. Zatem dokonywanie jakiegokolwiek zmian w zakresie nawiązania stosunku pracy bez zgody pracownika po upływie tego terminu na podstawie art. 254 ust. 7 ustawy P.s.w. jest niedopuszczalne.

W świetle powyższych ustaleń, nie sposób także zauważyć, że norma zawarta w art. 254 ust. 7 ustawy P.s.w. celowo odnosiła się do wybranej grupy niedyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej, co umknęło uwadze Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to służyć miało respektowaniu praw nabytych. Wyrażenie „na tych samych zasadach” użyte w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. nie było bezcelowe. Wymagało szczególnie precyzyjnej wykładni, pomimo błędnie zadanego pytania<sup>44</sup>. Do tego bowiem sprowadzała się istota sprawy. Użyty zwrot w ocenie jednego z sądów powszechnych nie budził żadnych wątpliwości, w ocenie innego – stawał się jasny, ale dopiero w kontekście innych przepisów art. 264 ustawy P.s.w., w których ustawodawca wprowadził stanowić o pozostawianiu na tych samych stanowiskach, ale nie dodawał „na tych samych zasadach”. Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie odrzucenie wykładni historycznej było błędne, co wykazała analiza stenogramów z prac nad ustawą. Zastosowanie wykładni historycznej wbrew twierdzeniom Sądu Najwyższego nie prowadziło do przełamania wykładni językowej i systemowej, ale prawidłowego

---

<sup>44</sup> W literaturze stwierdzono słusznie, że „rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy nie może być uzależnione od sposobu przedstawionego pytania. Wykładnia art. 390 k.p.c. uwzględniająca jego ratio legis uzasadnia zapatrywanie, że przy stawianiu pytań prawnych istotne jest to, o co pytamy, a nie sposób w jaki o to pytamy. Biorąc pod uwagę znaczenie funkcjonalne pytań prawnych należy stwierdzić, iż pytanie powinno być tak zredagowane, by pytany mógł należycie zrozumieć jego treść i posiadał kompetencje do udzielenia informacji od niego żądanych” – tak: D. Zienkiewicz, *Wątpliwości redakcyjne związane z przedstawieniem zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, *Palestra* 2002, nr 5–6, s. 44.

ustalenia intencji ustawodawcy. Nie przekonują także rozważania Sądu Najwyższego by zwrot „i na tych samych zasadach” odnosić wyłącznie do podstaw mianowania i, że dla konieczności rozszerzenia uprawnień konieczna jest odrębna norma prawna. Odrębną normą prawną jest właśnie norma zwarta w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w., która nie tylko odnosi się do zachowania dotychczasowych stanowisk, ale także do stosowania do tej grupy pracowników obowiązujących już zasad.

Trafnie stwierdzono w literaturze, że intencje projektodawców wyrażone nieporadnie albo wadliwie nie mogą przesądzać o kierunku wykładni<sup>45</sup>. Nieprzekonywające są argumenty Sądu Najwyższego, iż *interpretatio cessat in claris*. Po pierwsze, stosowanie tego rodzaju wykładni należy do rzadkości, po drugie – pomimo iż Sąd Najwyższy przytaczał tę *paremię*, to i tak przepis poddawał wykładni systemowej i funkcjonalnej<sup>46</sup>. Słusznie uważa się, że niezwykle istotnie przemawiającym przeciwko treści *paremii* (...) jest to, że w przypadku tekstów prawnych nie chodzi o to aby po prostu rozumieć test czy jakiś jego przepis (...), ale o to by rozumieć ten tekst (przepis) zgodnie z treścią nadaną mu przez prawodawcę<sup>47</sup>.

Zastanawiająca jednolitość wykładni sądów powszechnych oraz kolejne wyrażone przez RPO stanowisko w sprawie wymiaru urlopu mianowanych pracowników bibliotek szkół wyższych także mknęły uwadze Sądu Najwyższego.

Innym zarzutem stawianym tej uchwale jest pominięcie praw nabytych<sup>48</sup>, co także wydaje się słuszne. Taka bowiem idea legła u podstaw wprowadzenia poprawki do projektu ustawy, a brak jest podstaw do pozbawiania pracowników słusznie nabytych

---

<sup>45</sup> T. Zieliński [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2000, s. 1169.

<sup>46</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 60 i n.

<sup>47</sup> Tamże, s. 61.

<sup>48</sup> P. Sobotko, *op. cit.*, s. 9–13.

praw. Ograniczenia to nie wynika bowiem z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie mniej słuszne wydają się argumenty dotyczące naruszenia Konwencji nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 25 czerwca 1958 r.<sup>49</sup> dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu<sup>50</sup>.

#### **b) Deregulacja zawodu dyplomowanych i niedyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej**

Istotną kwestią poruszoną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2013 r. jest rozróżnianie dwóch kategorii pracowników dyplomowanych i niedyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej.

Wskazać należy, że w myśl art. 108 pkt 4 ustawy P.s.w. do kategorii nauczycieli akademickich ustawodawca zalicza obecnie wyłącznie dyplomowanych bibliotekarzy oraz dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej, którzy mogą być zatrudniani wyłącznie na stanowiskach określonych w art. 113 ustawy P.s.w.

Ustawa P.s.w. nie reguluje żadnych kwestii odnoszących się do nawiązywania stosunku pracy oraz kwalifikacji niedyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej. Jedynym aktem prawnym odwołującym się do tych dwóch grup pracowników jest Rozporządzenie Ministra nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej, o którym była mowa wcześniej. Warto odnotować, że z chwilą wejścia w życie ustawy deregulującej, straciło moc Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa

---

<sup>49</sup> Dz. U. 1996, nr 42, poz. 218.

<sup>50</sup> T. M. Nycz, *Prawomocny wyrok rozstrzygający o uprawnieniu ustawowym a zaległości urlopowe bibliotekarzy cz. III*, 16 marca 2013 r., [http://www.prawo-pracy.pl/prawomocny\\_wyrok\\_rozstrzygajacy\\_o\\_uprawnieniu\\_ustawowym\\_a\\_zaleglosci\\_urlopowe\\_bibliotekarzy\\_czesc\\_3-a-453.html](http://www.prawo-pracy.pl/prawomocny_wyrok_rozstrzygajacy_o_uprawnieniu_ustawowym_a_zaleglosci_urlopowe_bibliotekarzy_czesc_3-a-453.html) (dostęp 10 II 2014).

Narodowego z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania w bibliotekach stanowisk bibliotekarskich oraz stanowisk dla specjalistów innych zawodów związanych z działalnością biblioteczną<sup>51</sup>. W fazie prac nad ustawą przygotowano projekt nowego rozporządzenia, które jednak nie zostało wydane. Projekt ten określał wymagania kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach na stanowiskach starszego kustosa, kustosa, starszego bibliotekarza, bibliotekarza, młodszego bibliotekarza, ale ostatecznie postanowiono o zmianie art. 29 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>52</sup>, w którym przyjęto, że pracownicy zatrudnieni w bibliotekach na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy, a jedynym warunkiem ich zatrudnienia jest posiadanie wykształcenia średniego<sup>53</sup>.

Koncepcja deregulacji zawodu dyplomowanego bibliotekarza oraz dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej nie do końca została przemyślana.

Z uzasadnienia projektu ustawy deregulującej wynika, że celem deregulacji jest „redukcja ograniczeń stawianych przez pracodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych”<sup>54</sup>. Tak rozumiana deregulacja może obejmować różne obszary ograniczeń np.: zmniejszenie kosztów (finansowych) nabycia uprawnień do wykonywania danego zawodu, skrócenie ścieżki uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu czy też zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu np. poprzez ujednoczenie stosownych egzaminów.

Projektodawca powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stwierdził w uzasadnieniu do projektu ustawy dere-

---

<sup>51</sup> Dz. U. 2012, poz. 1394.

<sup>52</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 642 ze zm.

<sup>53</sup> Wyższe wykształcenie jest wymogiem określonym w ustawie P.s.w.

<sup>54</sup> Tamże.

gulującej, że „pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, nie przymuszając jednocześnie do robienia czegoś innego<sup>55</sup>. Wychodząc z ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności tych, które wskazane zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP projektodawca uznał, że „zachodzi konieczność uporządkowania docelowego stanu regulacji zasad podejmowania i wykonywania określonej grupy zawodów, tak aby zarówno ograniczenia były oparte o istotne i czytelne kryteria, jak również, by między regulacjami dotyczącymi podobnych grup zawodowych nie zachodziły istotne, pozbawione podstawy merytorycznej różnice. Wśród kryteriów, jakie powinny być brane pod uwagę przy klasyfikacji grup zawodowych, w odniesieniu do których należy stosować zbieżne kryteria, należy przede wszystkim wymienić: (a) powiązanie danego zawodu z funkcją publiczną, jaką realizuje on w zastępstwie organów administracji publicznej; (b) przynależność do grupy zawodów zaufania publicznego, również tych, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji; (c) rola danego zawodu w zapewnianiu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, osobistego i bezpieczeństwa obrotu prawnego; (d) konieczność zapewnienia minimum kompetencji dla rozpoczęcia świadczenia usług określonego rodzaju”<sup>56</sup>.

Na wstępie projektodawca zaliczając zawód bibliotekarza i pracownika dokumentacji i informacji naukowej do grupy odniesienia do której istnieją przesłanki do udziału administracji publicznej w procesie uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu nie dokonywał rozróżnienia na dyplomowanych i niedyplomowanych bibliotekarzy i pracowników dokumentacji i informacji naukowej. Dopiero na etapie dalszych prac nad ustawą zgłoszone zostały uwagi przez przedstawicieli bibliotek. Dlatego

---

<sup>55</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 33/98.

<sup>56</sup> Druk sejmowy nr 806, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=EFA773066EEB7619C1257A9A002C09A9> (dostęp 14 II 2013).

zmiany wynikające z ustawy deregulującej nie zachowują jednolitości, zwłaszcza co do gwarancji zachowania prestiżu dyplomowanych i bibliotekarzy i pracowników dokumentacji i informacji naukowej.

Obowiązujące do niedawna przepisy Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie kandydatów na dyplomowanego bibliotekarza oraz dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej<sup>57</sup> określały wymogi do zajmowania stanowiska dyplomowanego bibliotekarza lub dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej. Zostały one uchylone ustawą deregulującą z 2013 r. Zgodnie z ustawą deregulującą na stanowiskach, o których mowa w art. 113 ustawy P.s.w. mogą być zatrudnione osoby posiadające tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny. Obecnie statut uczelni ma określać dodatkowe wymagania i kwalifikacje zawodowe osób zatrudnionych na tychże stanowiskach. W art. 28 ust. 1 pkt 6 ustawy deregulującej postanowiono, że osoby, które uzyskały status dyplomowanych pracowników biblioteki oraz dokumentacji i informacji naukowej zachowują swoje uprawnienia.

Z uzasadnienia projektu ustawy deregulującej wynika, że proponowane w ustawie zmiany miały polegać na likwidacji obowiązku posiadania doświadczenia zawodowego oraz egzaminu państwowego. Jedyne wymóg dotyczył miał wykształcenia. Celem tych zmian było ułatwienie wejścia do zawodu młodym absolwentom<sup>58</sup>. Ponadto projektodawca podniósł, że „[w] trosce o zachowanie akademickiego prestiżu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej, nowelizacja ustawy nakłada na uczelnie obowiązek określenia w statutach uczelni dodatkowych kwalifikacji oczekiwanych od kandydatów do zawodu (...) Utrzymanie regulacji stanowisk bibliotekarzy dyplomowanych w ustawie o bibliotekach, w związ-

---

<sup>57</sup> Dz. U. nr 155, poz. 1112.

<sup>58</sup> Druk sejmowy nr 806, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=EFA773066EEB7619C1257A9A002C09A9> (dostęp 14 II 2013).



ku z obniżeniem wymogów kwalifikacyjnych na stanowiskach bibliotekarzy dyplomowanych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, tym bardziej przestało być zasadne”<sup>59</sup>. Co więcej, w projekcie uznano, że przeniesienie osób zatrudnionych na stanowiskach pracowników bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej, niebędących nauczycielami akademickimi może wpływać na poziom dotacji dla poszczególnych uczelni co uzasadnia określenie w statucie dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych<sup>60</sup>.

W związku z uchycieniem art. 117 ustawy P.s.w. upoważnienia dla ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia w drodze rozporządzenia zasad postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na dyplomowanego bibliotekarza oraz dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej argumenty Sądu Najwyższego uzasadniające wykładnię art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. zmierzające do wyraźnego wyodrębnienia dwóch kategorii pracowników bibliotecznych – dyplomowanych i niedyplomowanych – wydają się wątpliwe. Nie do przyjęcia w świetle wprowadzonych w 2013 r. zmian jest pogląd, że na stanowiskach określonych w art. 113 ustawy P.s.w. po uchyceniu rozporządzenia mogą zatrudniane wyłącznie osoby mające status „dyplomowanych pracowników bibliotek oraz dokumentacji i informacji naukowej” w rozumieniu tego rozporządzenia. Tym samym, niedyplomowani pracownicy biblioteczni oraz dokumentacji i informacji naukowej nie będą mogli ubiegać się o takie stanowiska, a tym samym podlegać awansowi zawodowemu. Problem polega na tym, jakich pracowników obecnie, oprócz tych, których uprawnienia co do zasady zostały potwierdzone złożeniem egzaminu państwowego (ewentualnie zwolnionych z egzaminu), można określać mianem „dyplomowanych pracowników bibliotecznych oraz dokumentacji i informacji naukowej”, zwłaszcza w sytuacji, kiedy statuty wyższych uczelni nie określają jakichkolwiek wymagań zawodowych osób zatrudnionych na tych stanowiskach.

---

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> Druk sejmowy nr 806, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/EFA773066EEB7619C1257A9A002C09A9/%24File/806%20cz%20I.pdf> (dostęp 10 II 2013).

W świetle zmian dokonanych na skutek wejścia w życie ustawy deregulacyjnej kwalifikacje dyplomowanych bibliotekarzy i dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej wynikające z rozporządzenia i co do zasady potwierdzone egzaminem państwowym różnić się będą od tych, które określone zostaną w statutach. W zasadzie będziemy mieć do czynienia z różnymi kategoriami dyplomowanych bibliotekarzy i dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej – jedną, których zasady awansowania określały przepisy powszechnie obowiązujące i drugą – których zasady awansowania wynikać będą z aktu wewnętrznego aktu zakładowego o charakterze ogólnym.

Wydaje się, że przyszłość dyplomowanych bibliotekarzy w rozumieniu rozporządzenia została ustawą deregulacyjną przesądzona. Rezygnacja z państwowego egzaminu bibliotekarskiego i konieczności odbycia stażu oznacza, że postępowanie kwalifikacyjne na stanowiska określone w art. 113 ustawy P.s.w. może się odbywać, ale według postanowień statutów szkół wyższych. Nie wiadomo jeszcze na jakich zasadach przeprowadzany będzie awans pracowników bibliotek. Stosowanie w dalszym ciągu terminologii używanej dotychczas tj. „dyplomowany bibliotekarz i dyplomowany pracownik dokumentacji i informacji naukowej” i wprowadzenie nowych zasad „dyplomowania” może być mylące. Podkreślić należy, że w świetle komentowanych zmian stanowisko bibliotekarza dyplomowanego nie ulega likwidacji. Zmianie podlegają zasady jego powołania i ustalenia nowych wymogów i kwalifikacji na określone stanowisko<sup>61</sup>.

Podkreślić należy, że zachowanie dotychczasowej terminologii nie oznacza przekazania rektorom szkół wyższych kompetencji do nadawania uprawnień bibliotekarza dyplomowanego na takich samych zasadach jakie określało rozporządzenie. Wprowadzone zmiany zobowiązują natomiast do określenia w statucie dodatko-

---

<sup>61</sup> A. Jazdon, *Głos w sprawie deregulacji zawodu bibliotekarza*, Forum Akademickie 2012, nr 1.

wych wymagań i kwalifikacji zawodowe osób zatrudnionych na stanowiskach określonych w art. 113 ustawy P.s.w.

Z proponowanych zmian może wynikać, że objęcie danego stanowiska będzie równoznaczne z uzyskaniem statusu „dyplomowanego pracownika biblioteki”. Nie w tym kierunku powinna iść interpretacja przepisów. Potwierdzeniem tego może być projekt zmian Statutu Uniwersytetu Łódzkiego zaopiniowanego pozytywnie przez Komisję Statutową i Organizacyjną Uniwersytetu Łódzkiego na posiedzeniach w dniach 11 i 25 października 2013 r. który określa, że na stanowisku bibliotekarza dyplomowanego oraz dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej można zatrudnić osobę, która posiada: 1) tytuł zawodowy magistra w zakresie bibliologii, bibliotekoznawstwa i informacji naukowej, albo tytuł zawodowy magistra w zakresie innych kierunków oraz ukończone studia podyplomowe z zakresu bibliotekoznawstwa i informacji naukowej, albo stopień naukowy w zakresie zgodnym z profilem i potrzebami badawczymi danej biblioteki; 2) co najmniej dwie publikacje z zakresu bibliotekoznawstwa i informacji naukowej w wydawnictwach recenzowanych; 3) udokumentowany dorobek w zakresie działalności naukowo-badawczej, dydaktycznej i organizacyjnej”<sup>62</sup>. Tego typu rozwiązania stanowią jednak rzadkość. Szkoły wyższe powinny w tym kierunku przeprowadzać zmiany statutów.

### **c) Związanie sądów powszechnych wykładnią Sądu Najwyższego**

W myśl art. 390 § 1 k.p.c. jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Sąd Najwyższy władny jest przejąć sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu. W myśl § 2 art. 390 k.p.c. [u]chwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie.

---

<sup>62</sup> [www.uni.lodz.pl/promocja/download,plik,10038](http://www.uni.lodz.pl/promocja/download,plik,10038) (dostęp 12 II 2014).

W literaturze podnosi się, że „ze związania wynika nie tylko niemożność dokonania odmiennej oceny prawnej, ale i niedopuszczalność ponownego zwrócenia się przez sąd drugiej instancji o rozstrzygnięcie tego samego zagadnienia prawnego czy zastosowanie przez sąd pierwszej instancji art. 18, a przez Sąd Najwyższy – art. 398”<sup>63</sup>. Związanie odnosi się także do Sądu Najwyższego, „jeżeli w przyszłości sprawa ta znajdzie się w jego rozpoznaniu, np. w związku ze skargą kasacyjną. Aczkolwiek z komentowanego artykułu wynika, że wiążąca jest uchwała rozstrzygająca przedstawione zagadnienie prawne, jednakże – jak się wydaje – związanie dotyczy również argumentacji prawnej Sądu Najwyższego zawartej w uzasadnieniu postanowienia odmawiającego podjęcia uchwały, wykazującej, iż zagadnienie prawne z określonych powodów nie budzi poważnych wątpliwości, np. ze względu na utrwaloną linię orzecznictwa Sądu Najwyższego”<sup>64</sup>.

W orzecznictwie podnosi się, że związanie sądu, któremu sprawa została przekazana, wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy ma charakter wyjątkowy, co przemawia za wąskim rozumieniem pojęcia „wykładnia prawa”, jako wyjaśnienie treści przepisu prawa. Nie obejmuje ono natomiast kwestii, które były przedmiotem wykładni, ale wykraczały poza przesłanki pozytywnego albo negatywnego ustosunkowania się do podstaw kasacyjnych, poglądów prawnych wypowiedzianych na marginesie orzeczenia, a także ocen dotyczących stanu faktycznego<sup>65</sup>. Sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, nie jest związany wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy w razie zmiany stanu prawnego, zmiany stanu faktycznego albo w razie uchwalenia przez Sąd Najwyższy odmiennej

---

<sup>63</sup> M.P. Wójcik, *Komentarz aktualizowany do art.390 Kodeksu postępowania cywilnego*, Lex, stan prawny 30.12.2013.

<sup>64</sup> T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 390 Kodeksu postępowania cywilnego*, Lex, stan prawny 30.03.2013.

<sup>65</sup> Wyrok SN z dnia 12 lipca 2012 r., I CSK 5/12, LEX nr 1228765.

zasady prawnej odnoszącej się do poprzednio wyjaśnionego przepisu prawnego<sup>66</sup>.

Z pewnością pozostałe sądy rozpoznające sprawy dotyczące wymiaru urlopu pracowników wymienionych w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. nie są związane jej treścią, ale nie z uwagi na zmianę stanu prawnego wynikającego z ustawy deregulującej, lecz na zakres związania podmiotowego i przedmiotowego. A zatem, nie jest wykluczone podejmowanie rozstrzygnięć o odmiennej treści aniżeli tej, która wynika z uchwały Sądu Najwyższego podjętej 18 stycznia 2013 r.

Wprowadzony ustawą deregulującą w zasadzie wolny dostęp do zawodu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej dodatkowo potwierdza, że istota zmian zaproponowanych w ustawie P.s.w. sprowadzała się do zachowania praw nabytych przez ściśle wskazaną grupę pracowników.

## **IX. Wnioski**

Dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. może budzić uzasadnione wątpliwości. Po pierwsze, nie spełnia ona roli naprawczej z uwagi na błędne podejście interpretacyjne<sup>67</sup>. Po drugie, nie uwzględnia w sposób właściwy zakresu podmiotowego objętego normą wyrażoną w art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. Po trzecie, burzy akceptowaną koncepcję praw nabytych. Stąd postulat poddania sprawy dotyczącej wymiaru urlopu mianowanych pracowników bibliotecznych i dokumentacji i informacji naukowej pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego. Kompleksowe rozwiązanie problemu powinno być powszechnie zaakceptowane i ostatecznie usunąć wątpliwości<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Wyrok SN z dnia 9 lipca 1998 r., I PKN 226/98, OSNP 1999, nr 15, poz. 486.

<sup>67</sup> M. Zieliński, *op. cit.*, s. 238.

<sup>68</sup> S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 671–691.

Przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w. nie oznacza, że sądy orzekające w sprawie ustalenia uprawnień do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych są nią związane. Podkreślić należy, że wiąże ona wyłącznie sądy orzekające w danej sprawie.

Wprowadzony ustawą deregulującą w zasadzie wolny dostęp do zawodu bibliotekarza dyplomowanego i dyplomowanego pracownika dokumentacji i informacji naukowej (jedynym wymogiem jest wykształcenie wyższe), sprawia, że o statusie tych pracowników decyduje w zasadzie powołanie na jedno ze stanowisk określonych w art. 113 P.s.w. Brak regulacji w statutach szkół wyższych nie pozwala ocenić kryteriów zatrudniania dyplomowanych bibliotekarzy i pracowników dokumentacji i informacji naukowej. Wprowadzona zmiana może prowadzić w ostateczności do zniesienia zawodu dyplomowanego bibliotekarza i dyplomowanego pracownika dokumentacji oraz informacji naukowej i przyjęcia nowych, nieznanych dotychczas zasad zatrudniania pracowników bibliotek z uwzględnieniem jedynie określonych kwalifikacji na zajmowane przez nich stanowiska. Nie bez znaczenia było zatem zachowanie uprawnień dotychczas nabytych przez dyplomowanych i niedyplomowanych pracowników bibliotecznych i dokumentacji oraz informacji naukowej, czego potwierdzeniem jest zarówno art. 264 ust. 7 ustawy P.s.w jak i art. art. 28 ust. 1 pkt 6 ustawy deregulującej.

Niedyplomowani pracownicy biblioteczni zatrudnieni na podstawie mianowania, wymienieni w art. 75 ust. 4 pkt 2 ustawy z 1990 r. zachowali prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych.

Choć sposób regulacji prawnej gwarantujących ochronę praw nabytych może wywoływać spory, to jak wcześniej wspomniano, wadliwość przepisów nie może przesądzać o treści normy prawnej.

## ABSTRACT

Deregulation of access to a profession of a qualified librarian and qualified employee of documentation and scientific information – notes on background of a resolution of the Supreme Court of 18 January 2013 concerning a length of holiday leave of nominated employees of libraries

The Supreme Court in a resolution of 18 January 2013 performing an interpretation of a norm included in art. 264 item 7 of the act on Law on higher education stated that employees mentioned in this provision who are not academic teachers, do not have the right to holiday leave in a length vested to academic teachers. The main interpretation problem consisted in the question how expressions used in this provision should be understood, that nominated qualified library employees and of documentation and scientific information as well as some nominated non-qualified employees holding posts of: a library custodian, senior librarian and senior documentary employee, after coming into force of the act on Law on higher education „remain nominated at this post and on the same principles”.

This provision has become the grounds of adjudications of many common courts adjudicating in a matter of establishing a length of holiday leave of non-qualified library employees and of documentation and scientific information. What is significant the prevailing majority of them ended beneficially for the employees. However, the problem was much more complicated and as the Supreme Court acknowledged, deserved passing a resolution in the matter of the presented legal problem to be settled.

In the elaboration the Author presents the facts of a case and legal state constituting the grounds of passing the commented resolution. She also indicates what an essential meaning for correct interpretation has establishment of a real intention of the legislator. She also turns attention to the fact that at present in relation with passing the Act of 13 June 2013 on alteration of acts regulating performance of some professions, delimitation of a profession of a librarian to qualified and non-qualified one ceases to have an important meaning, which can additionally influence a different interpretation of a provision done by the Supreme Court. However, the most certain solution of the still causing doubts

content of art. 264 item 7 of the act on Law on higher education, will be an attitude assumed by the Constitutional Tribunal. In this order one should postulate that the Ombudsman will lodge a motion to examine whether the provision of art. 264 item 7 of the act on Law on higher education does not infringe the acquired rights.



## Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

### I. Uwagi wstępne

Konstytucja RP<sup>1</sup> w art. 75 ust. 1 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Na poziomie lokalnym zadania w tym zakresie realizuje gmina. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup> sprawy związane z gminnym budownictwem mieszkaniowym są zadaniami własnymi gminy, a w myśl przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>3</sup> (dalej zwanej u.o.p.l.), polityka rozwoju mieszkalnictwa komunalnego jest wewnętrzną sprawą gminy realizowaną na zasadzie samodzielności. *Implicite* wynika to również z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzającego domniemanie kompetencji gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym<sup>4</sup>. Zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie zostały natomiast określone wprost w katalogu zadań własnych powiatu ani samorządu województwa.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

<sup>4</sup> M. Pietraszewski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów) w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 67.

Szerzej rozumiana polityka mieszkaniowa gminy wykonywana jest na zasadach określonych w różnych ustawach: oprócz Konstytucji RP, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, także w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>5</sup>, w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>6</sup>, w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych<sup>7</sup>, w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>8</sup>. W wielu gminach gospodarowanie zasobem mieszkaniowym zostało powierzone wyodrębnionym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej (zakład budżetowy – miejski zarząd budynków). Innym, często spotykanym rozwiązaniem jest tworzenie gminnych osób prawnych (spółek) o analogicznym zakresie działalności<sup>9</sup>. Warto także wspomnieć, że stymulowanie rozwoju mieszkalnictwa lokalnego bywa uważane współcześnie za mało istotne i niejako dodatkowe zadanie gminy, na które przeznaczają się coraz mniej środków finansowych.

Pozostaje ważne, że gmina nie ma *explicite* ustalonego ustawowo obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, jej zadania ograniczają się natomiast do tworzenia warunków do zaspokajania tych potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że gospodarowanie zasobem mieszkaniowym ustawodawca postrzega jako wewnętrzną sprawę każdej z gmin, realizowaną przede wszystkim z wykorzystaniem dochodów własnych, choć również z możliwością otrzymania na ten cel dotacji celowych z budżetu państwa. Niemniej gminy zostały – na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie – zobowiązane do

---

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 255.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. nr 251, poz. 1844 ze zm.

<sup>9</sup> P. Chmielnicki [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 205.

zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 u.o.p.l.). Do gminy należy również wskazanie tymczasowego pomieszczenia albo noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe – w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu. Zatem *ratio legis* każda gmina powinna dysponować przynajmniej niewielką liczbą mieszkań, chociażby wynajmowanych od innych właścicieli i mogących być następnie podnajmowanych przez gminę osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej realizowane jest w różny sposób. Gminy mogą w tym celu wykorzystywać swój zasób mieszkaniowy albo np. udostępniać na korzystnych warunkach uzbrojone tereny pod budownictwo realizowane przez inne podmioty, udzielać gwarancji kredytowych dla inwestorów budujących tanie mieszkania czy stosować okresowe zwolnienia z obowiązku płacenia podatków lokalnych<sup>10</sup>. Do ważnych zadań gminy w sferze polityki rozwoju mieszkalnictwa komunalnego – budzących nieraz różne kontrowersje – należy kształtowanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, określanie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu, w tym na czas trwania stosunku pracy, oraz zawieranie i realizacja umów najmu lokali.

## **II. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy**

Tworzenie i posiadanie zasobu mieszkaniowego gminy nie jest obligatoryjne, jednak w przypadku dysponowania nim, rada gminy jest już zobowiązana do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania tym zasobem. Obowiązek ten nałożyła na samo-

---

<sup>10</sup> E. Stefańska, *Prawo mieszkaniowe* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 364.

rzędy gmin ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Nie ma z kolei ustawowego obowiązku kształtowania odpowiednich programów w odniesieniu do powiatu i samorządu województwa. Dla powiatu trudno byłoby zresztą dopuścić nawet możliwość przyjmowania programu ze względu na istniejącą zasadę domniemania kompetencji gminy w publicznych sprawach lokalnych z jednoczesnym brakiem wyraźnego umocowania ustawowego do tworzenia powiatowego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Wprawdzie niektóre przepisy o mieszkaniowym zasobie gminy oraz prawach i obowiązkach organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek (art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l.). Jeśli jednostki te dysponują mieszkaniowym zasobem, wówczas rada/sejmik uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego, prawodawca nie wypowiada się natomiast o możliwości podejmowania programów gospodarowania tymi zasobami. Brak jest poza tym art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.o.p.l. dotyczących programów wieloletnich w zamkniętym katalogu przepisów, które stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego.

Czy można natomiast uznać, że – poza wieloletnim programem – gmina ma możliwość tworzenia innych aktów planowania w sferze gospodarki lokalami? Wydaje się, że tak. W praktyce wiele gmin posiada strategie rozwoju mieszkalnictwa jako ogólne w tym zakresie akty planowania i – co istotne – rady gmin uchwalają je bez wyraźnie sformułowanej podstawy prawnej. W tym przypadku nie ma obaw o naruszenie ustawowych kompetencji gminy. Nie istnieje wprawdzie żadne szczególne upoważnienie do stanowienia gminnej strategii rozwoju mieszkalnictwa, można jednak wywodzić podstawę podjęcia takiej uchwały z ogólnych ustawowych norm kompetencyjnych i zadaniowych. W wielu przypadkach normy te stanowią wystarczającą podstawę prawną

do konstruowania aktów typu plany, strategię czy programy<sup>11</sup>. Na potrzebę opracowania, uchwalenia i wdrożenia strategii rozwoju mieszkalnictwa zwraca się uwagę w piśmiennictwie podkreślając, że pozwalają one na efektywne sterowanie rozwojem lokalnego rynku mieszkaniowego<sup>12</sup>. Gminną strategię rozwoju mieszkalnictwa uznaje się wtedy za integralną część strategii czy koncepcji rozwoju całej gminy, a wieloletni program gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym za część strategii rozwoju mieszkalnictwa<sup>13</sup>.

Natura i prawne skutki wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie są jednakowo oceniane. Niewątpliwie przyczynił się do tego sam prawodawca, który – z jednej strony – nie wyraził woli wyraźnego nadania programowi charakteru aktu powszechnie obowiązującego prawa, nie wskazał nawet na obowiązek jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ale – z drugiej strony – ustalił elementy programu, z których co najmniej niektóre mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia prawnych konsekwencji programu. Problem jest w istocie złożony, gdyż postanowienia programu wykazują pewien, nawet istotny wpływ na sytuację prawną mieszkańców. W tym kontekście warto zwrócić uwagę chociażby na art. 21 ust. 4 u.o.p.l. stanowiący, że zawarte w programie ustalenia dotyczące planowanej sprzedaży lokali mogą stanowić podstawę do wypowiedzania umów najmu. Dla aktów typu programy charakterystyczna jest sytuacja, w której treść tych aktów rzutuje pośrednio na prawa i obowiązki obywateli. Wciąż dyskusyjne pozostaje jednak czy w treści programu mieszkaniowego są i mogą być zawarte takie

---

<sup>11</sup> Zob. M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 152; K. Właźlak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GSK 39/06*, LEX/el. 2010, nr 116567.

<sup>12</sup> Zob. M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 254–255.

<sup>13</sup> Tamże, s. 260.

uprawnienia czy obowiązki, których bezpośrednim adresatem stają się podmioty niepowiązane organizacyjnie z organami gminy tworzącymi program.

Większość przedstawicieli doktryny nie określa uchwał w sprawie programów mieszkaniowych aktami obowiązującymi *erga omnes*. Zalicza się je raczej do aktów planowania czy aktów polityki mieszkaniowej gminy<sup>14</sup>, mających charakter informacyjno-dyrektywalny i nie stanowiących bezpośredniej podstawy wydatkowania środków publicznych na cele związane z zasobem mieszkaniowym gminy<sup>15</sup>. Według E. Stefańskiej program taki to rodzaj założeń polityki mieszkaniowej zawierających prognozę potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a także postulowane metody zaspokojenia tych potrzeb w części, w której nie mogą być zrealizowane samodzielnie przez zainteresowane gospodarstwa domowe. Ta sama autorka zastrzega jednak, że uchwały w przedmiocie wieloletnich programów gospodarowania zasobami mieszkaniowymi mogą być niekiedy uznane za akty prawa miejscowego<sup>16</sup>.

Istota prawna uchwały w sprawie programu mieszkaniowego była rozważana również w orzecznictwie sądów administracyj-

---

<sup>14</sup> W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 69; E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 49; M. Stahl, *Mieszkaniowy zasób gminy* [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego. Część 2. Zadania i kompetencje*, Warszawa 2011, s. 146; D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 91.

<sup>15</sup> C. Kosiński, *Finansowanie mieszkaniowego zasobu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, s. 31.

<sup>16</sup> E. Stefańska, *Prawne aspekty realizacji polityki mieszkaniowej państwa* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 249.

nych. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r.<sup>17</sup> wyraził pogląd, że uchwały w sprawie tego programu nie można uznać za akt prawa miejscowego, gdyż postanowienia w niej zawarte mają charakter prognoz, analiz, planów i zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze. Nie są to przepisy o charakterze normatywnym. Z tym stanowiskiem zgodził się WSA w Krakowie w wyroku z dnia 2 marca 2010 r.<sup>18</sup> podkreślając, że uchwały te są aktami planowania, aktami polityki wewnętrznej, którym powinny się podporządkować organy gminy, kształtując swoją politykę gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Nie wiążą one na zewnątrz administracji, nie są zatem aktami prawa miejscowego. Jednakże NSA w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r.<sup>19</sup> uznał, że skoro burmistrz miasta ustala stawki czynszu z uwzględnieniem zasad zawartych w programie, to nie można przyjąć, że określone w tym akcie zasady polityki czynszowej nie mają charakteru prawa miejscowego. NSA podniósł, że do uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczy, gdy zawiera ona przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Podobny problem poruszył WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r.<sup>20</sup>, w którego ocenie cały program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie może być utożsamiany wyłącznie z prognozami, analizami bądź planami.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i zawierać m.in. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach, a także zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Zawarty w art. 21 ust. 2 w pkt 1–8 u.o.p.l. katalog elementów nie ma jednak wyczerpującego charakteru. Tym samym wybór ustawo-

---

<sup>17</sup> II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648.

<sup>18</sup> III SA/Kr 1118/08, LEX nr 605827.

<sup>19</sup> I OSK 669/06, LEX nr 275445.

<sup>20</sup> II SA/Ol 211/08, LEX nr 424629.

dawcy dotyczący treści programu nie układa się w spójną całość, ale jest zbiorem wytycznych, wybranych zagadnień, które należy traktować jako obowiązkowe minimum programu<sup>21</sup>. W praktyce wszakże obligatoryjne elementy programu bywają niewystarczające<sup>22</sup>, zaś dodatkowe założenia mogą zwiększyć racjonalizację przyszłych postępowań w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy<sup>23</sup>. Przy opracowywaniu wieloletnich programów często nie bierze się pod uwagę lokalnych preferencji, aktualnych oczekiwań mieszkańców i organizacyjno-finansowych możliwości, jakie będzie wykazywać gmina w założonym okresie obowiązywania programu. Rozpoznanie potrzeb polityki gospodarowania mieszkaniowymi zasobami zwykle ogranicza się do jednego roku, maksymalnie do okresu kadencji władz gminy. Programy najczęściej nie odzwierciedlają żadnego długofalowego spojrzenia na problemy mieszkalnictwa komunalnego albo, co gorsze, ich treść jest ustalana w sposób przypadkowy.

H. Walczewski trafnie podnosi, że prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego musi być do czegoś odniesiona (np. wielkość zasobu do skali potrzeb mieszkaniowych, a stan techniczny do wymagań stawianych budynkom i lokalom), zaś planowana sprzedaż lokali ma służyć jakimś celom (przede wszystkim chodzi tu o wzrost dbałości o mieszkania, które stają się prywatną własnością, dla gminy zaś ma wówczas znaczenie uwolnienie od części kosztów utrzymania zasobu, jednorazowy wpływ gotówki do budżetu itp.)<sup>24</sup>. Współczesne pojęcie mieszkalnictwa odnosi się nie tylko do budynków, lecz także do dzielnic i społeczności, kwestia ta dotyczy również dostępu do zatrudnienia, transportu i usług oraz stworzenia wysokiej jakości

---

<sup>21</sup> M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa...*, s. 260.

<sup>22</sup> H. Walczewski, *Podstawy i zasady prawne obowiązujące przy tworzeniu lokalnych strategii mieszkaniowych* [w:] K. Jurek, M. Majchrzak (red.), *Lokalne strategię mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*, Kraków 2001, <http://www.umirm.gov.pl>.

<sup>23</sup> II SA/OI 211/08, LEX nr 424629.

<sup>24</sup> H. Walczewski, *Podstawy i zasady prawne...*



środowiska. Stąd programy mieszkaniowe powinny mieć na celu dążenie do większego bezpieczeństwa, czystości i zazielenienia dzielnic, w których ludzie mogą żyć i rozwijać stosunki międzyludzkie<sup>25</sup>. Słusznie także podkreśla E. Stefańska, że założeń polityki mieszkaniowej nie można tworzyć w oderwaniu od wielkości środków finansowych, którymi gmina spodziewa się dysponować w prognozowanym okresie<sup>26</sup>. Z tego punktu widzenia treść programu wymaga dostosowania do horyzontu czasowego programu, który obejmować może nawet okres dłuższy niż pięć lat. Wydaje się ponadto, że zawarte w programie zasady polityki czynszowej powinny być w większym stopniu skorelowane z zasadami polityki prywatyzacyjnej, jak również inwestycyjnej w tym zakresie. Większą efektywność szerzej rozumianej polityki mieszkaniowej mogłyby też zapewnić zróżnicowane stawki czynszu, dostosowane przede wszystkim do wartości użytkowej lokali. Jak podnosi się w doktrynie, brak lub wadliwość zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu mogą ostatecznie skutkować brakiem istotnych elementów w treści umów najmu w zasobach gmin<sup>27</sup>.

W orzecznictwie sądowym i administracyjnym wskazywano z kolei na postanowienia, które nie mogą być zawarte w uchwale o ustanowieniu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Np. w ocenie WSA w Gliwicach dokonanej w wyroku z dnia 4 lutego 2008 r.<sup>28</sup> rada gminy nie ma upoważnienia do kształtowania w sposób generalny zasad waloryzacji świadczeń związanych z ustaniem stosunku najmu. Skoro bowiem stosunek ten ma cywilnoprawny charakter, również wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. Wyłączenie tej możliwości poprzez jednostronne przyjęcie określonych zasad waloryzacji świadczenia

---

<sup>25</sup> Opinia Komitetu Regionów – Polityka Mieszkaniowa i Regionalna (2007/C 146/02), Dz. Urz. UE C 2007/146/10.

<sup>26</sup> E. Stefańska, *Prawne aspekty realizacji...*, s. 250.

<sup>27</sup> C. Kosiński, *Finansowanie mieszkaniowego zasobu...*, s. 30–31.

<sup>28</sup> II SA/GI 923/07, LEX nr 357465.

stanowi niewątpliwe naruszenie prawa. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 listopada 2010 r.<sup>29</sup> organ nadzoru trafnie podniósł, że rada gminy w programie mieszkaniowym nie może zawrzeć postanowienia, zgodnie z którym stosunek najmu (w lokalu stanowiącym własność gminy) nawiązuje i rozwiązuje prezes zarządu zakładu usług komunalnych, po ustaleniu kandydata na najemcę przez wójta gminy oraz po podjęciu przez wójta decyzji o rozwiązaniu umowy najmu. Stosownie przeciw do art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. W zakresie zarządu mieniem oświadczenie woli w imieniu gminy składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1).

### III. Zasady wynajmowania lokali

Wiele spornych zagadnień powstaje w związku z określaniem zasad wynajmowania lokali. Wątpliwości pojawiają się już na tle samej istoty prawnej uchwały podejmowanej w tej sprawie przez radę gminy. Z jednej strony uchwała ta podobna jest do aktu kierownictwa wewnętrznego, co przejawia się w tym, że jest kierowana do organów i jednostek organizacyjnych upoważnionych do zawierania w imieniu gminy umów najmu lokali. Z drugiej jednak strony adresatami tej uchwały są podmioty z zewnątrz administracji, bo określone są w niej kryteria odnoszone do przyszłych najemców, które upoważniają gminę do zawarcia z nimi umów najmu. Na ich podstawie kwalifikuje się i umieszcza na liście osoby oczekujące na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy oraz dokonuje się skreślenia osób z tej listy. Kryteria odnoszone do najemców nie mają zastosowania jednorazowego, nie dotyczą jednej, konkretnej sytuacji, ale wielu powtarzalnych okoliczności.

---

<sup>29</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 listopada 2010 r., PN.0911-246/10, *Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym*, „Wspólnota” 2011, nr 1, s. 34; LEX nr 686837.

W literaturze i judykaturze uchwały w przedmiocie zasad wynajmowania lokali często uznawane są wprost za akty prawa miejscowego<sup>30</sup>. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r.<sup>31</sup> podkreślił, że zasady wynajmowania lokali są w istocie elementem zasad zarządu mieniem gminy, a zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego wydawane są w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Za takim charakterem omawianych uchwał opowiedział się również NSA w uchwale w składzie siedmiu sędziów z dnia 21 lipca 2008 r.<sup>32</sup> podnosząc, że pisemne zawiadomienie wnioskodawcy, iż nie spełnia przesłanek określonych w uchwale stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa miejscowego, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>33</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć, że pogląd o cywilnoprawnym charakterze czynności polegających na umieszczeniu na liście osób zakwalifikowanych

---

<sup>30</sup> J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 146; W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność...*, s. 68; E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali...*, s. 50; M. Stahl, *Mieszkaniowy zasób gminy...*, s. 146; wyrok NSA z 20 marca 2002 r., II SA/Wr 177/02, OwSS 2002, nr 3, poz. 73; wyrok NSA z dnia 29 marca 2012 r., I OSK 1707/11, LEX nr 1419465; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SA/Kr 463/11; LEX nr 1246052; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2012 r., II SA/Wa 174/12, LEX nr 1260134; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 93/12, LEX nr 1272515; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2012 r., I SA/Wa 2135/11, LEX nr 1270856; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2012 r., III SA/Kr 330/12, LEX nr 1380303.

<sup>31</sup> II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648.

<sup>32</sup> I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90. Ta linia orzecznictwa prezentowana była ponadto w wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 1758/11, LEX nr 1270735; w wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 2179/11, LEX nr 1270871; w wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2012 r., III SA/Kr 1001/11, LEX nr 1245883.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

do zawarcia umowy najmu zajmował pierwotnie SN<sup>34</sup> i NSA<sup>35</sup>. Niekiedy zwraca się jednak uwagę na złożony charakter uchwał w sprawie zasad wynajmowania lokali. Podkreśla się na przykład, że uchwały te nie stanowią podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w uchwale<sup>36</sup>. Poza tym ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie zawiera podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy (najem gminnych lokali mieszkalnych następuje na podstawie umów najmu).

Uchwała rady gminy obligatoryjnie musi posiadać podstawę prawną w postaci przepisu prawa powszechnie obowiązującego, pod rygorem jej nieważności. W przypadku uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali podstawę tę zawiera art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Przepis ten stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek. Upoważnienie w zakresie uchwalenia aktu ma charakter szczegółowy, a sama uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których podjęcia konieczne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Sformułowanie „rada gminy uchwała” wskazuje z kolei na obligatoryjny charakter uchwały.

W odróżnieniu od wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali nie ulega dezaktualizacji. Normy zawarte w uchwale nie konsumują się w przypadku ich zastosowania i obowiązują do czasu utraty przez nie mocy obowiązującej w przy-

---

<sup>34</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 5 listopada 1997 r., III ZP 37/97, OSNAPiUP 1998, nr 7, poz. 200.

<sup>35</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/2006, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

<sup>36</sup> Uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 37/08, OSNC 2009, nr 7-8, poz. 96.

padkach określonych w ustawie lub w nich samych. O ile postanowienia programów przestają wiązać adresatów z upływem co najmniej pięciu kolejnych lat, przyjęte przez radę gminy zasady wynajmowania lokali obowiązują aż do ich uchylecia czy zmiany. Odmienny charakter tych uchwał nie daje podstaw do określania wieloletnich programów oraz zasad wynajmowania lokali w ramach tego samego aktu (uchwały). Z uwagi na brak odrębnych postanowień co do trybu przyjmowania uchwały, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 14). Powszechnie obowiązujący charakter uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali przesądza także o obowiązku publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym – zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>37</sup>.

W ramach uchwały rada gminy określa także zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. W razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ta kompetencja gminy nie oznacza generalnego poszerzenia, lecz raczej jej uszczegółowienie<sup>38</sup>. Obligatoryjną treść uchwały zawiera art. 21 ust. 3 u.o.p.l. pkt 1–7. Są tam wskazane różne kryteria uprawniające osoby do korzystania z lokali komunalnych oraz procedura związana z oddawaniem mieszkań w wynajem. Wyrażenie „zasady powinny określać w szczególności...” świadczy jednak o otwartym katalogu treści uchwały. Trafnie więc podnosi się w orzecznictwie, że uchwały te mogą zawierać różne (ale mieszczące się

---

<sup>37</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172 ze zm.

<sup>38</sup> E. Stefańska, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 365.

w granicach prawa) rozwiązania<sup>39</sup>. Mogą to być na przykład: zasady wynajmowania lokali do remontu; łączenia i podziału lokali; zasady adaptacji lokali niemieszkalnych na lokale mieszkalne – poprzez nadbudowę, przebudowę czy rozbudowę pomieszczeń; warunki podnajmu lokali; zasady przyznawania pomieszczeń tymczasowych; kwestie pobierania od najemców kaucji za lokale.

Wydawana na podstawie określonego przepisu prawa powszechnie obowiązującego uchwała dookreśla zwykle ten przepis i tworzy legitymację do realizacji zadania publicznego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, względnie uszczegóławia dany przepis i dostosowuje go do warunków panujących na obszarze wspólnoty samorządowej, która ma być adresatem uchwały<sup>40</sup>. Gdy chodzi o zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, powinny one określać warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. Z jednej strony rada gminy samodzielnie ustala warunki, których szczegółowo nie formułuje ustawa, z drugiej jednak strony treść uchwały nie może wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania i musi być zgodna z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto podejmowane w tej sprawie uchwały nie mogą powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Niemniej – z uwagi na brak w tym zakresie jednolitego modelu rozwiązań w skali kraju – znacznie utrudniona jest ocena i analiza spornych zagadnień związanych z określaniem zasad wynajmowania lokali. Stawiane jest na tym tle pytanie, jak dalece zasada samodzielności gminy w realizacji zadań publicznych może oddziaływać na sytuację prawną członków wspólnoty samorządowej w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SA/Kr 463/11, LEX nr 1246052; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2012 r., III SA/Kr 1001/11, LEX nr 1245883.

<sup>40</sup> R. Cybulska, A. Wierzbica, *Uchwała jako forma wyrażania woli przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 95.

<sup>41</sup> E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali...*, s. 60–61.

Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od jakich zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym kryteria wskazane w uchwale<sup>42</sup>. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wprowadzać unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. Ustawodawca nie przewiduje na przykład, aby w uchwale wprowadzać ograniczenia – o charakterze dyskryminacyjnym – możliwości ubiegania się o lokal mieszkalny poprzez stwierdzenie, że uprawnienie to przysługuje jedynie osobom zameldowanym na terenie gminy na pobyt stały<sup>43</sup>.

WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r.<sup>44</sup> potwierdził, że – co do zasady – podstawowymi warunkami, jakie spełniać ma osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Jednakże możliwość zamieszczenia w uchwale rady gminy jeszcze innych, dodatkowych, nie wymienionych w ustawie zagadnień związanych z najmem nie oznacza, by organ stanowią-

---

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541; wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 5 października 2005 r., II SA/Wr 110/03, LEX nr 724102, z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383, z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 485/08, LEX nr 548218, z dnia 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10, LEX nr 759140.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 102/12, LEX nr 1146093; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/Gl 827/11, LEX nr 1165461.

<sup>44</sup> III SA/Kr 149/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

cy, ustalając zasady wynajmu lokali, mógł dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone. Ustawa nie wiąże w jakikolwiek sposób możliwości uzyskania mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy z przesłankami historycznymi czy formalnymi, jak też nie dopuszcza żadnych wyłączeń podmiotowych uniemożliwiających obywatelowi ubieganie się o mieszkanie. Wprowadzanie dodatkowych wyłączeń w uchwale rady gminy, nie mieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione wychodzenie poza granice upoważnienia ustawowego.

Powstać może jeszcze dylemat odnoszący się do sposobu sprawowania kontroli społecznej w zakresie prawidłowego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. W niektórych gminach wykształciła się praktyka wykonywania tej kontroli przez zespół/komisję mieszkaniową powoływaną w drodze zarządzenia przez organ wykonawczy gminy/miasta. Wydaje się, że w skład tego podmiotu mogą wchodzić radni, pracownicy urzędu gminy/miasta, zakładu gospodarki komunalnej, ośrodka pomocy społecznej, także przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zaproponować można, aby obsługę techniczną zespołu czy komisji mieszkaniowej zapewniał urząd gminy/miasta (wydział spraw komunalnych i mieszkaniowych), a do ważniejszych jej zadań można by włączyć uczestniczenie w oględzinach pomieszczeń zajmowanych przez osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu oraz opiniowanie wniosków o wynajmowanie.

#### **IV. Umowy najmu lokali**

NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 lipca 2008 r.<sup>45</sup> stwierdził, że czynności polegające na zawarciu lub odmowie zawarcia umowy najmu lokalu mają charakter cywilnoprawny i nie należą do właściwości sądów administracyjnych. Do sfery stosun-

---

<sup>45</sup> I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90.



ków cywilnoprawnych należy również przyjęcie lub odmowa przyjęcia oświadczenia woli o zawarciu umowy, jako wyraz autonomii woli stron stosunków prawa cywilnego (por. postanowienie NSA z dnia 20 października 2009 r.<sup>46</sup>). Rada gminy nie może jednak wyposażyć w kompetencje organu wykonawczego z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym komisji mieszkaniowej. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 20 marca 2002 r.<sup>47</sup> komisja mieszkaniowa jest organem kontrolnym (opiniodawczym) współdziałającym z organami uprawnionymi przy realizacji zadań ustawowych. Za niedopuszczalne uznaje się przyznawanie komisji jakichkolwiek uprawnień o charakterze władczym, pozwalających na rozstrzyganie kwestii merytorycznych, np. w przedmiocie rozpatrywania wniosków i ustalania kolejności zawierania umów najmu lokali mieszkalnych czy rozpatrywania odwołań w sprawach dotyczących tych umów<sup>48</sup>.

Realizacja umów najmu często napotyka na szereg problemów. Znane są przypadki zalegania z opłatami za czynsz przez najemców lokali i związana z tym ograniczona możliwość przeprowadzania niezbędnych remontów mieszkań i budynków należących do gminy. Z tego też powodu prace remontowo-modernizacyjne nie są prowadzone w sposób kompleksowy, wykonuje się najczęściej drobne prace zabezpieczające, a tylko w odniesieniu do niektórych elementów budynku remonty o bardziej generalnym charakterze<sup>49</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy – z wyjątkiem lokali socjalnych, lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, a także pomieszczeń tymczasowych – mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony (art. 20 ust. 2 u.o.p.l.). To rozwiązanie stwarza możliwość dożywotniego najmu lokali komunalnych, bo gmina nie jest upoważniona do wypowiedzania umów najmu lokali

---

<sup>46</sup> I OZ 971/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>47</sup> II SA/Wr 177/02, OwSS 2002, nr 3, poz. 73.

<sup>48</sup> P. Mijał, *Działalność komisji mieszkaniowych*, „Wspólnota” 2006, nr 29, <http://www.wspolnota.org.pl/archiwum>.

<sup>49</sup> M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa...*, s. 274.

w przypadku zwiększenia się z upływem czasu dochodów lokatorów. Prowadzi to do absurdalnych nieraz sytuacji, w których z gminnego zasobu mieszkaniowego korzystają – z dotowanymi czynszami – osoby i rodziny znajdujące się w bardzo dobrej kondycji finansowej, a te z niskimi dochodami latami oczekują na wolne lokale.

Słuszne wydają się propozycje idące w kierunku ponownego ustalenia uprawnień do zajmowania lokali czy wprowadzenia okresowych kontroli dochodów lokatorów oraz terminowych umów najmu mieszkań komunalnych. W tym zakresie interesujące propozycje przygotowało również Ministerstwo Transportu w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 16 czerwca 2011 r.<sup>50</sup> Zaproponowano m.in., aby po śmierci najemcy mającego tytuł prawny do lokalu, umowa najmu przechodziła na członków rodziny zmarłego najemcy tylko wówczas, gdy ich dochody i sytuacja majątkowa upoważniają do zajmowania mieszkania komunalnego. W trakcie obowiązywania umowy najmu lokalu gmina będzie mogła też weryfikować sytuację materialną rodziny, a w przypadku jej poprawy – rozwiązać umowę i zobowiązać do opuszczenia lokalu. Propozycje te dotąd nie zostały jednak uwzględnione w kolejnych nowelizacjach ustawy.

## V. Uwagi końcowe

Doniosłe dla mieszkańców gminy, w szczególności lokatorów – zarówno potencjalnych, jak i wynajmujących lokale komunalne – są wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu, a także umowy najmu lokali. Zarówno kształtowanie, jak i wykonywanie tych instrumentów rodzi w praktyce różne problemy. Niejednolicie bywa oceniany charakter prawny uchwał w sprawie programu mieszkaniowego, jak i w sprawie zasad wynajmowania lokali. W konstytucyjnym rozumieniu źródeł prawa

---

<sup>50</sup> [Http://bip.transport.gov.pl](http://bip.transport.gov.pl).

(art. 87 i 94 Konstytucji RP) uchwała w sprawie wieloletniego programu zasadniczo nie spełnia cech aktu prawa miejscowego, chyba że zawiera przynajmniej jedną abstrakcyjno-generalną normę postępowania. Natomiast postanowienia uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali oddziałują bezpośrednio na podmioty spoza systemu administracji publicznej, chociaż zgodzić trzeba się z tym, że istota tego aktu jest złożona i szczegółna.

Zakres przedmiotowy obu uchwał powinien być uzależniony od lokalnych potrzeb, preferencji i możliwości ekonomicznych poszczególnych gmin. Treść obu uchwał rada gminy może poszerzyć o dodatkowe, inne niż ustalone przez prawodawcę, elementy, przy czym muszą mieścić się one w granicach prawa, nie mogą powtarzać postanowień ustawy ani pozostawać w sprzeczności z zawartymi tam normami, nie mogą również wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia ani regulować kwestii, które w ustawie unormowane zostały odmiennie. Wieloletnie programy powinny odzwierciedlać długofalową wizję polityki gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, a nadto wiązać problemy mieszkaniowe z innymi, zależnymi od nich czynnikami, jak wykluczenie społeczne, bezrobocie czy nawet jakość środowiska. Z kolei w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali rada gminy nie może dowolnie ustalać kryteriów, według których zaspokajane mają być potrzeby mieszkaniowe członków wspólnoty samorządowej, w szczególności wprowadzając ograniczenia podmiotowe stawiające w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicujące sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych.

Zauważyć trzeba, że tworzenie i posiadanie zasobu mieszkaniowego nie jest obligatoryjne dla gminy. Skoro jednak gmina taki zasób utworzyła, to powinna – zgodnie z wolą ustawodawcy – wykorzystywać go w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wydaje się w tym aspekcie zasadne, aby weryfikacja dochodów odbywała się w przyszłości nie tylko na etapie przyznawania mieszkań komunalnych osobom oczekujących, ale i w trakcie realizacji umów

najmu. Rozważenia wymaga ponadto propozycja wprowadzenia okresowych umów najmu lokali mieszkalnych.

## ABSTRACT

### Dilemmas of managing policy of the commune's housing resources

In the paper there are presented problems of a widely understood managing policy of a commune's housing resource particularly taking into consideration a matter of creating and realisation of many years' housing programmes, principles of leasing premises from a commune's housing resource and contracts of tenancy of communal premises. Doubts arise on the background of a complex character of resolutions in the matter of a housing programme and resolutions in the matter of leasing premises. In practice the content of both resolutions is also controversial, in particular in a part where the resolutions contain additional elements, which are not indicated directly in the act. Moreover many problems are caused by realisation of tenancy contracts of premises from a commune's housing resource. They are connected among others with a requirement of concluding contracts for indefinite time and lack of adequate regulations concerning a verification possibility of a material situation of tenants of communal premises.

## Przymus w leczeniu pacjenta – wybrane problemy

### I. Pojęcie i znaczenie zgody pacjenta

Konstytucja RP nakłada na władze obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym<sup>1</sup>. Należałoby się zatem zastanowić nad znaczeniem terminu niepełnosprawność<sup>2</sup>.

W literaturze występuje kilka definicji niepełnosprawności; według mnie szczególnie istotna i miarodajna jest ta, zawarta w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z którą poprzez termin ten należy rozumieć długotrwałą, obniżoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub czuciową, która w styczności z różnymi barierami może ograniczać pełny i efektywny udział w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami<sup>3</sup>.

W tym rozumieniu pojęcie zgody należy rozpatrzyć ze szczególną atencją. Albowiem o ile sama zgoda ma fundamentalne znaczenie w procesie udzielania pacjentowi pomocy lekarskiej (jako czynnik warunkujący możliwość podejmowania działań przez lekarza), o tyle nie jej uzyskanie, lecz jej ważność (a zatem prawna skuteczność) determinuje cały proces leczenia. Konwencja o ochronie praw człowie-

---

<sup>1</sup> Art. 68 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Zwłaszcza, że art. 25 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych determinuje prawo każdej osoby niepełnosprawnej do najwyższego standardu opieki medycznej i dostępu do wszelkich powszechnych usług zdrowotnych; patrz: *Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Poradnik RPO*, Warszawa 2013, s. 43.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 12.

ka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny<sup>4</sup> wyraźnie stanowi, iż „nie można przeprowadzić interwencji medycznej bez swobodnej i świadomej zgody osoby jej poddanej”<sup>5</sup>. Do zgody odwołuje się także Kodeks Etyki Lekarskiej, który w art. 15 zastrzega, iż: „postępowanie diagnostyczne, lecznicze i zapobiegawcze wymaga zgody pacjenta. Jeżeli pacjent nie jest zdolny do świadomego wyrażenia zgody, powinien ją wyrazić jego przedstawiciel ustawowy lub osoba faktycznie opiekująca się pacjentem (...)”<sup>6</sup>. Natomiast dopuszczalność interwencji względem osoby niezdolnej do wyrażenia zgody istnieje tylko wtedy, gdy „jest to dla niej bezpośrednio korzystne. W stosunku do osoby ubezwłasnowolnionej nie posiadającej zdolności do wyrażenia zgody na interwencję medyczną, interwencja taka może być przeprowadzona za zezwoleniem jego przedstawiciela ustawowego, odpowiedniej władzy albo innej instytucji ustanowionych w tym celu”<sup>7</sup>.

Zgoda jest klasycznym przykładem oświadczenia woli. Dlatego tak jak inne oświadczenia woli podlega przepisom prawa, które stanowią o jej wadliwości<sup>8</sup>. W polskim systemie prawnym istnieją cztery rodzaje wad, tj. brak świadomości lub swobody w powzięciu lub wyrażeniu woli, pozornosc, błąd i groźba<sup>9</sup>. Wy-

---

<sup>4</sup> Zwana dalej Konwencją o prawach człowieka i biomedycynie.

<sup>5</sup> Art. 5 Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html>; dostęp 10.10.2014.

<sup>6</sup> Art. 15 ust. 1 i 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej, „Biuletyn Naczelnej Rady Lekarskiej” nr 1 (81), Rok XIV, Warszawa 2004, s. 2.

<sup>7</sup> Art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html>; dostęp 10.10.2014.

<sup>8</sup> Art. 82 Kodeksu cywilnego; Dz. U. 1964, nr 16, poz. 9 ze zm.: „Nieważne jest oświadczenie woli złożone przez osobę, która z jakichkolwiek powodów znajdowała się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli. Dotyczy to w szczególności choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego, chociażby nawet przemijającego, zaburzenia czynności psychicznych”.

<sup>9</sup> J. Gajda, Z. Gawlik, *Podstawy prawa cywilnego – część ogólna*, red. S. Wójcik, Warszawa 1999, s. 121.

mieniony tutaj brak świadomości i swobody musi być zupełny<sup>10</sup>. Dodatkową kwestią jest to, iż gwarantem uznania oświadczenia za nieważne jest ubezwłasnowolnienie. Osoba, która ma bowiem pełną zdolność do czynności prawnych, ale która ma także zaburzenia psychiczne i istnieją podstawy do jej całkowitego ubezwłasnowolnienia (ale która ubezwłasnowolniona nie jest), może składać oświadczenia woli, które będą ważne. Bez znaczenia jest tutaj to, że stan psychiczny człowieka jest raz lepszy, a innym razem gorszy. O ważności czynności prawnej osoby ubezwłasnowolnionej decyduje to, czy uchylono postanowienie o ubezwłasnowolnieniu<sup>11</sup>. Artykuł 82 k.c. zapewnia jednak możliwość powołania się na brak świadomości, jeżeli ten brak będzie wykazany<sup>12</sup>. „Sąd Najwyższy w wyroku z 11 lutego 1979 r., II CR 448/79 (OSPika 3/81, poz. 45) wyraził pogląd, że stosunek psychiczny do podejmowanego zachowania się i jego skutków opiera się na przewidywaniu i woli. Oba te czynniki zakładają istnienie nieupośredzonego działania funkcji psychicznych, pozwalające na właściwe rozeznanie znaczenia i skutków swego zachowania się oraz pokierowania swym postępowaniem (...)”<sup>13</sup>.

Słownik języka polskiego definiuje pojęcie zgody, jako zezwolenie na coś, aprobatę<sup>14</sup>. Według Małgorzaty Świdorskiej, zgodę określić można jako „swobodnie podjęty i wyrażony według reguł znaczeniowych dostępnych dla innych uczestników procesu medycznego akt woli pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego, podjęty na podstawie przystępnie udzielonej, rzetelnej informacji co do wszelkich stadiów postępowania medycznego”<sup>15</sup>. Alicja Przyłuska-Fiszler mówi z kolei o zgodzie świadomej; tzn. takiej która udzielona została przez osobę kompetentną, w sposób do-

---

<sup>10</sup> S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 354.

<sup>11</sup> Patrz: J. Gajda, Z. Gawlik, *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 121–122.

<sup>12</sup> S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 355–356.

<sup>13</sup> Szerzej: *ibidem*, s. 354–355.

<sup>14</sup> *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2004, s. 1010.

<sup>15</sup> M. Świdorska, *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*, Toruń 2007, s. 18.

browolny, na podstawie wyczerpujących informacji na temat procedury, ryzyka i korzyści proponowanych oraz alternatywnych metod leczenia<sup>16</sup>.

Jeżeli wziąć pod uwagę fakt, iż zgoda, aby być skuteczna prawnie musi być wyrażona zarówno swobodnie, jak i przez osobę, która jest rzeczywiście zdolna do zrozumienia przekazywanej jej informacji<sup>17</sup>, niewątpliwie szczególnym przypadkiem jawi się wyrażanie zgody przez osobę z zaburzeniami psychicznymi. W art. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego czytamy: „ilekroć przepisy niniejszej ustawy stanowią o zgodzie, oznacza to swobodnie wyrażoną zgodę osoby z zaburzeniami psychicznymi, która – niezależnie od stanu jej zdrowia psychicznego – jest rzeczywiście zdolna do zrozumienia przekazywanej w dostępny sposób informacji o celu przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, jej stanie zdrowia, proponowanych czynnościach diagnostycznych i leczniczych oraz dających się przewidzieć skutkach tych działań lub ich zaniechania”<sup>18</sup>. Wynika stąd jasno, iż zaburzenie psychiczne nie może zatem tego rozumowania ograniczać.

Literatura rozpatruje oddzielnie zgodę osób ubezwłasnowolnionych od zgody osób chorych psychicznie – jakkolwiek jednak choroba psychiczna przy spełnieniu pewnych warunków może stanowić podstawę do ubezwłasnowolnienia. Wynika to z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W przypadku osób ubezwłasnowolnionych zgoda wyrażana jest przez przedstawiciela ustawowego, opiekuna albo sąd opiekuńczy: „jeżeli pacjent jest (...) niezdolny do świadomego wyrażenia zgody, wymagana jest zgoda jego przedstawiciela ustawowego, a gdy pacjent nie ma przedstawiciela ustawowego lub porozumienie się z nim nie jest możliwe –

---

<sup>16</sup> A. Przyłuska-Fischer, *Etyczne problemy genetyki – zarys problematyki*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 4, s. 43.

<sup>17</sup> J. Duda, *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, Warszawa 2006, s. 29.

<sup>18</sup> Art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; Dz. U. nr 111, poz. 535 ze zm.



zgoda sądu opiekuńczego”<sup>19</sup>. Przepisy bardzo jasno określają zatem podmioty, które działają w imieniu oraz na rzecz osoby ubezwłasnowolnionej. Nie tylko samo badanie jest objęte obowiązkiem zgody pacjenta. To samo dotyczy bowiem zabiegu operacyjnego albo metody leczenia lub diagnostyki stwarzającej podwyższone ryzyko dla zdrowia. Również te działania lekarza uwarunkowane są uprzednim uzyskaniem zgody ubezwłasnowolnionego bądź zgody jego przedstawiciela ustawowego, a gdy pacjent nie ma przedstawiciela ustawowego, albo porozumienie się z nim jest niemożliwe – po uzyskaniu zgody sądu opiekuńczego<sup>20</sup>. To, że podmiotem uprawnionym do wyrażenia zgody jest nie tylko pacjent, ale także jego przedstawiciel ustawowy, opiekun lub nawet sąd, wynika również m.in. z artykułu 32 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, gdzie w ustępie 2 artykułu czytamy: „jeżeli pacjent jest (...) niezdolny do świadomego wyrażenia zgody, wymagana jest zgoda jego przedstawiciela ustawowego, a gdy pacjent nie ma przedstawiciela ustawowego lub porozumienie się z nim jest niemożliwe – zgody sądu opiekuńczego”<sup>21</sup>. Dalej, w ustępie 3 i 4 stwierdzono: „jeżeli zachodzi potrzeba przeprowadzenia badania (...) zgodę (...) może wyrazić także opiekun faktyczny. W przypadku osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej zgodę wyraża przedstawiciel ustawowy tej osoby. Jeżeli osoba taka jest w stanie z rozeznaniem wypowiedzieć opinię w sprawie badania, konieczne jest ponadto uzyskanie zgody tej osoby”<sup>22</sup>. Analogiczne zastrzeżenie zawarto w Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych<sup>23</sup>, gdzie zapisano, iż Państwa Strony Konwencji będą zapobiegać przypadkom odmowy udzielenia ze względu na niepełnosprawność, opieki zdrowotnej lub usług zdrowotnych,

---

<sup>19</sup> Art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1997 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty; Dz. U. nr 28, poz. 152 ze zm.

<sup>20</sup> Art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

<sup>21</sup> Art. 32 ust. 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

<sup>22</sup> Art. 32 ust. 3 i 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

<sup>23</sup> Art. 25 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych; <http://www.rpo.gov.pl/pl/konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych>; dostęp 10.10.2014.

albo pożywienia i płynów<sup>24</sup>. Tym samym za naruszenie Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych uważa się sytuację, w której podczas wizyty lekarskiej lekarz pomija osobę niepełnosprawną w przekazaniu informacji o jej stanie zdrowia, komunikując się wyłącznie z jej opiekunem, albo gdy samodzielnie decyduje o podjęciu leczenia<sup>25</sup>. Ponadto w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego czytamy, że przyjęcie do szpitala psychiatrycznego osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie następuje – co do zasady – za pisemną zgodą jej przedstawiciela ustawowego<sup>26</sup>. Stosuje się to także w odniesieniu do osób ubezwłasnowolnionych częściowo, jeżeli wynika to z postanowienia sądu opiekuńczego o ustanowieniu kuratora<sup>27</sup>. Przedstawiciel ustawowy osoby, która nie pozostaje pod władzą rodzicielską może wyrazić pisemną zgodę na przyjęcie tej osoby do szpitala psychiatrycznego po uprzednim uzyskaniu zezwolenia sądu opiekuńczego<sup>28</sup>.

Wynika z tych uregulowań, że pacjent może samodzielnie wyrazić zgodę wtedy, kiedy jest w stanie zrobić to świadomie i ze zrozumieniem. Jakie okoliczności są zatem uzasadnieniem dla stwierdzenia, że zgodę wyrażono w ten właśnie sposób? Jerzy Przybysz uważa, że podstawą do uznania pacjenta za zdolnego do wyrażenia zgody jest spełnienie przez niego jednego z pięciu warunków: 1 – musi on wykazywać zdolność wyboru decyzji, 2 – wybór, którego dokonuje musi być trafny, czyli taki, który podjęłaby osoba rozsądna będąc w jego sytuacji, 3 – musi umieć uzasadnić wybór, 4 – musi mieć zachowaną ogólną sprawność poznawczą, 5 – musi rozumieć informację dotyczącą leczenia<sup>29</sup>. Jak słusznie pisze Małgorzata Świdarska, kto znajduje się w stanie wyłączającym świadome wyrażenie zgody, bądź to z powodu za-

<sup>24</sup> Art. 25 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, <http://www.rpo.gov.pl/pl/konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych>; dostęp 10.10.2014.

<sup>25</sup> *Konwencja o Prawach Osób...*, *op. cit.*, s. 44.

<sup>26</sup> Art. 22 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>27</sup> Art. 20 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>28</sup> J. Duda, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 110–111.

<sup>29</sup> J. Przybysz, *Psychiatria sądowa, część II, opiniowanie w postępowaniu cywilnym*, Toruń 2005, s. 36.

burzeń psychicznych wynikających z choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego, bądź z podeszłego wieku, upojenia alkoholowego lub pozostawania pod wpływem narkotyków – nawet jeżeli jest pełnoletni – nie może zgody wyrazić samodzielnie<sup>30</sup>. Natomiast w sytuacji, kiedy zachowanie ubezwłasnowolnionego wskazuje na to, że z powodu zaburzeń psychicznych może zagrażać bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób, bądź osoba ta nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, wówczas nawet bez zgody przedstawiciela ustawowego może być poddana badaniu psychiatrycznemu<sup>31</sup>.

Jakkolwiek ustawa wspomina tylko o osobach małoletnich lub ubezwłasnowolnionych całkowicie, to jednak brak wzmianki o osobach ubezwłasnowolnionych częściowo uzasadnia potraktowanie ich sytuacji prawnej jak podmiotów wymienionych w art. 21 ust. 1<sup>32</sup>.

## **II. Przymus bezpośredni**

Dopuszczalność leczenia osób z zaburzeniami psychicznymi wyłącznie za ich zgodą, przewiduje również artykuł 22 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w którym czytamy, że przyjęcie osoby z zaburzeniami psychicznymi do szpitala psychiatrycznego następuje za jej pisemną zgodą na podstawie ważnego skierowania do szpitala, jeżeli lekarz stwierdzi wskazania do jej przyjęcia – a w przypadkach nagłych również bez tego skierowania<sup>33</sup>. Jeżeli natomiast osoba nie może udzielić zgody wskutek braku zdolności do jej wyrażenia, podstawą do przyjęcia jej do szpitala psychiatrycznego jest orzeczenie sądu opiekuńczego, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby<sup>34</sup>. W przypadkach nagłych osoba niezdolna do wyrażenia zgody na przyjęcie do szpitala

---

<sup>30</sup> M. Świdarska, *Zgoda...*, *op. cit.*, s. 38.

<sup>31</sup> Art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>32</sup> J. Duda, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 103.

<sup>33</sup> Art. 22 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>34</sup> Art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

la, może być do niego przyjęta również bez zgody sądu opiekuńczego, natomiast lekarz przyjmujący musi w takim przypadku zasięgnąć opinii lekarza psychiatry lub pisemnej opinii psychologa<sup>35</sup>. Wynika to z faktu, że lekarz przyjmujący pacjenta do szpitala musi odnotować w dokumentacji medycznej wskazania uzasadniające przyjęcie (lub analogicznie podstawy odmowy przyjęcia pacjenta do szpitala psychiatrycznego). Gwarantem zasadności i legalności badań przeprowadzanych na osobach niezdolnych do wyrażenia na nie zgody, jest art. 17 Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie. Uzależnia on możliwość przeprowadzenia zabiegu/badania od tego, że: 1) ich wyniki muszą być w stanie zapewnić rzeczywistą i bezpośrednią korzyść dla badanego, 2) badania o porównywalnej skuteczności nie mogą być przeprowadzone na osobach posiadających zdolność do wyrażenia zgody, 3) osoba zainteresowana nie sprzeciwiła się badaniom<sup>36</sup>.

Powstaje sporna kwestia o to, czy samo przyjęcie do szpitala/placówki medycznej lub opiekuńczej jest już dorozumianą zgodą na leczenie. Juliusz Duda stwierdza, że jakkolwiek pacjent wyraził zgodę na przyjęcie, nie można tej zgody poczytywać jako równoznaczną z akceptacją leczenia. Zgoda musi bowiem dotyczyć konkretnej czynności, nie może być tylko i wyłącznie zastąpiona brakiem manifestowanego sprzeciwu<sup>37</sup>. W takiej sytuacji należy uzyskać zgodę sądu opiekuńczego na pobyt tej osoby w szpitalu. Z wnioskiem takim występuje do sądu właściwego ze względu na siedzibę szpitala sam kierownik szpitala psychiatrycznego uzasadniając jednocześnie podstawy przyjęcia pacjenta<sup>38</sup>. Innego zdania jest natomiast Jerzy Przybysz, który twierdzi, iż leczenie pacjenta, który wyraził zgodę na przyjęcie do szpitala nie wymaga odrębnej zgody, bowiem wiadome jest to, że przyjęcie jest zasadniczym celem hospitalizacji i należy domniemywać, że

<sup>35</sup> Art. 22 ust. 2a ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>36</sup> Art. 17 ust. 1 pkt b–e Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html>; dostęp 10.10.2014.

<sup>37</sup> J. Duda, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 106–107.

<sup>38</sup> Art. 22 ust. 2b ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

zgoda na przyjęcie dotyczy również leczenia<sup>39</sup>. Autor uzasadnia to tym, że lekarz ma obowiązek udzielania pacjentowi informacji na temat proponowanych metod leczenia, które pacjent może zaakceptować lub nie<sup>40</sup>.

Dość charakterystyczne dla psychiatrii jest stosowanie przymusowego postępowania względem pacjentów. Rodzi się tu zatem szczególne zagrożenie dla prawa człowieka do samostanowienia<sup>41</sup>. W psychiatrii wyraźniej niż w innych dziedzinach medycyny widać podporządkowanie pacjenta dominacji systemu medycznego<sup>42</sup>. Konstytucja stanowi, iż każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych i nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje, ale przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne (...) <sup>43</sup>. Natomiast „każda hospitalizacja przymusowa z natury rzeczy jest pozbawieniem człowieka wolności (...)”<sup>44</sup>. Odstępstwa od prawa do samostanowienia pacjenta o sobie wprowadza się z reguły dla ochrony osób niepełnych z powodu wieku, stanu psychicznego oraz dla ochrony zdrowia publicznego<sup>45</sup>. Na płaszczyźnie prawa międzynarodowego również funkcjonują uregulowania dotyczące gwarancji wolności i bezpieczeństwa osobistego dla każdego człowieka. Przykładem może być chociażby Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku, która sta-

---

<sup>39</sup> Podzielam opinię Jerzego Przybysza. Uważam, że takie rozpatrywanie omawianego zagadnienia wynika z zachowania zdrowego rozsądku.

<sup>40</sup> J. Przybysz, *Psychiatria...*, *op. cit.*, s. 48.

<sup>41</sup> Prawa, które można rozpatrywać jako wolną wolę człowieka. Arthur Schopenhauer dokonuje rozdziału ludzkiej woli na 3 jej aspekty, mówiąc o wolności fizycznej, intelektualnej oraz moralnej. Szerzej, patrz: A. Schopenhauer, *O wolności ludzkiej woli*, Kraków 2014, s. 61.

<sup>42</sup> M. Balicki, *Przymus w psychiatrii – regulacje i praktyka*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 1, s. 57 i 58.

<sup>43</sup> Art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>44</sup> M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001, s. 389.

<sup>45</sup> M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2005, s. 107.

nowi, iż wolność ta może być ograniczona tylko we wskazanych w niej przypadkach. Wśród tych sytuacji uzasadniających pozbawienie wolności znajduje się choroba psychiczna, alkoholizm i narkomania<sup>46</sup>.

Do przymusowego badania odnosi się m.in. artykuł 21 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Zgodnie z jego treścią badaniu psychiatrycznemu musi być poddana osoba, której zachowanie wskazuje na to, że z powodu zaburzeń psychicznych może zagrażać bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób, bądź nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych. Takie badanie może odbyć się bez zgody tej osoby<sup>47</sup>. Przymus bezpośredni można zastosować także w przypadkach:

- 1) jeżeli osoba chora psychicznie lub upośledzona umysłowo sprzeciwia się przyjęciu do szpitala psychiatrycznego, a jej dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że zagraża bezpośrednio życiu własnemu lub innych osób<sup>48</sup> i nieprzyjęcie jej do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego, a także uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie w szpitalu psychiatrycznym przyniesie poprawę jej zdrowia<sup>49</sup>. Lekarz zaś ma obowiązek wyjaśnić pacjentowi przyczyny przyjęcia do szpitala bez zgody i poinformować go o jego prawach<sup>50</sup>;
- 2) gdy jest to konieczne do dokonania niezbędnych czynności leczniczych lub w celu zapobieżenia samowolnemu opuszczeniu przez tę osobę szpitala psychiatrycznego<sup>51</sup> lub domu pomocy społecznej<sup>52</sup>;
- 3) na etapie postępowania przed sądem opiekuńczym w przypadku, kiedy osoba psychicznie chora ma być poddana ba-

---

<sup>46</sup> Art. 5 ust. 1 pkt e Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.; Dz. U. nr 85, poz. 427 ze zm.

<sup>47</sup> Art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>48</sup> Art. 22 ust. 2c ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>49</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>50</sup> Art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>51</sup> Art. 34 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>52</sup> Art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

daniu przez biegłego, a odmawia stawienia się w zakładzie opieki psychiatrycznej lub w inny sposób uchyla się od tego badania. Wówczas sąd może zarządzić doprowadzenie jej przez Policję do publicznego zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej<sup>53</sup>.

Poza przypadkami wyżej wskazanymi, ustawa stanowi, że przymus bezpośredni może być użyty po pierwsze, gdy osoba dopuszcza się zamachu przeciwko życiu lub zdrowiu własnemu lub innej osoby albo przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu; po drugie, jeżeli w sposób gwałtowny niszczy lub uszkadza przedmioty znajdujące się w swoim otoczeniu; a wreszcie wówczas, gdy poważnie zakłóca lub uniemożliwia funkcjonowanie zakładu opieki zdrowotnej lub jednostki organizacyjnej pomocy społecznej<sup>54</sup>. Osobą uprawnioną do zdecydowania o zastosowaniu i o rodzaju stosowanego przymusu bezpośredniego jest lekarz, a w nagłych sytuacjach także pielęgniarka<sup>55</sup>. W dwóch pierwszych przypadkach przymus bezpośredni polega na przytrzymaniu, przymusowym podaniu leków, unieruchomieniu lub izolacji, a w przypadku zakłócania funkcjonowania zakładu opieki zdrowotnej lub jednostki organizacyjnej pomocy społecznej – na przytrzymaniu lub przymusowym podaniu leku. Zawsze przy wyborze środka przymusu decyduje najmniejsza jego uciążliwość dla pacjenta<sup>56</sup>.

Wobec osoby chorej psychicznie leczonej bez jej zgody można podejmować tylko niezbędne czynności lecznicze mające na celu usunięcie przewidzianych w ustawie przyczyn przyjęcia bez zgody<sup>57</sup>, a metody te mogą być podejmowane także w formie przymusu bezpośredniego<sup>58</sup>. Ma to szczególne znaczenie dla hospitalizacji względem osób, co do których ma nastąpić wyjaśnienie wątpliwości czy są one psychicznie chore – dotyczy to więc artykułu 24

---

<sup>53</sup> Art. 46 ust. 2a ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>54</sup> Art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>55</sup> Art. 18 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>56</sup> Art. 18 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>57</sup> Art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>58</sup> Art. 34 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>59</sup>. Odnosi się to bowiem do sytuacji, gdy zachodzą wątpliwości czy osoba jest chora psychicznie, ale jej dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że z powodu zaburzeń psychicznych zagraża bezpośrednio swojemu życiu albo życiu i zdrowiu innych osób. Wówczas może zostać przyjęta do szpitala bez zgody. Priorytetem jest tutaj ustalenie czy rzeczywiście osoba jest chora psychicznie, a służyć temu ma przede wszystkim obserwacja<sup>60</sup>. Podstawą do przyjęcia osoby do szpitala psychiatrycznego, bez uprzedniego uzyskania zgody sądu opiekuńczego są sytuacje nagłe. Powstaje tutaj zobowiązanie po stronie lekarza, do zasięgnięcia pisemnej opinii innego lekarza<sup>61</sup>. Oczywiście pozostaje do uzupełnienia uzyskanie zgody sądu opiekuńczego na pobyt takiej osoby w szpitalu psychiatrycznym, a zobligowany do jej uzyskania jest kierownik szpitala psychiatrycznego<sup>62</sup>. W związku z otrzymanym zawiadomieniem o przyjęciu osoby do szpitala psychiatrycznego, sąd opiekuńczy wszczyna stosowne postępowanie. Wspomniane wyżej zawiadomienie może – poza wymienionym już kierownikiem szpitala – złożyć także małżonek osoby oddanej na leczenie, krewni w linii prostej, rodzzeństwo, opiekun faktyczny, ale także – a może przede wszystkim – sam chory i jego przedstawiciel ustawowy<sup>63</sup>. Gdyby sąd orzekł, że nie zaistniały żadne przesłanki uzasadniające umieszczenie osoby w szpitalu psychiatrycznym, zawiadamia o tym szpital, który ma wówczas obowiązek wypisać osobę niezwłocznie po otrzymaniu postanowienia sądu<sup>64</sup>.

Przymus bezpośredni jest także przewidziany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>65</sup>. Zgodnie z ww. ustawą, sąd wzywa osobę, w stosunku do której

<sup>59</sup> M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 409.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 409 i 405.

<sup>61</sup> Art. 22 ust. 2a ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>62</sup> Art. 22 ust. 2b ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>63</sup> Art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>64</sup> Art. 27 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>65</sup> Art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi; Dz. U. nr 35, poz. 230 ze zm.



orzeczono obowiązek poddania się leczeniu odwykowemu, do stawienia się dobrowolnie w odpowiednim ośrodku w celu poddania się leczeniu; z zastrzeżeniem, że w razie uchylania się od tego obowiązku zostanie zastosowany względem tej osoby przymus<sup>66</sup>. Podobnie jest w przypadku umieszczenia osoby w izbie wytrzeźwień. Zgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgrzeszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień, zakładu opieki zdrowotnej lub innej właściwej placówki<sup>67</sup>. Ponadto jeżeli osoba ta stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia swojego lub innej osoby, albo niszczy przedmioty znajdujące się w jej otoczeniu, można zastosować przymus bezpośredni w postaci przytrzymywania lub unieruchomienia<sup>68</sup>.

Odrębną kwestią jest umieszczanie osób w domach pomocy społecznej, bez wyrażenia zgody pacjenta i przedstawiciela ustawowego. Szczególny charakter polega tutaj na tym, iż rolą tych placówek nie jest leczenie, ale sprawowanie opieki względem tych, którzy cierpią na chorobę psychiczną; są niezdolni do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych; nie mają możliwości korzystania z opieki innych osób – a potrzebują jej w stałym wymiarze; a przy tym nie wymagają leczenia szpitalnego<sup>69</sup>.

Przyjęcie do domu pomocy społecznej co do zasady odbywa się za zgodą tej osoby lub zgodą jej przedstawiciela ustawowego<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Kwestia doprowadzania i „zatrzymania” osób w izbie wytrzeźwień została dokładniej omówiona w książce Marii Boratyńskiej i Przemysława Konieczniaka, *Prawa pacjenta*, *op. cit.*, s. 306–310.

<sup>67</sup> Art. 40 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>68</sup> Art. 42 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>69</sup> M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 410.

<sup>70</sup> Art. 38 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

W przypadku braku zgody zarówno tej osoby jak i jej przedstawiciela ustawowego z wnioskiem do sądu opiekuńczego miejsca zamieszkania tej osoby o przyjęcie do domu pomocy społecznej może wystąpić: organ ds. pomocy społecznej oraz kierownik szpitala psychiatrycznego (jeżeli osoba potrzebuje pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, ale nie wymaga leczenia)<sup>71</sup>. Wniosek organu ds. pomocy społecznej albo kierownika szpitala psychiatrycznego może dotyczyć osoby, która jest niezdolna, ze względu na swój stan psychiczny, do wyrażenia zgody na jej umieszczenie w domu pomocy społecznej. W takich przypadkach o umieszczeniu decyduje sąd opiekuńczy<sup>72</sup>. Osoba przebywająca w szpitalu psychiatrycznym bez swojej zgody może żądać wypisania jej z tego szpitala nie wcześniej jednak niż po upływie 30 dni od uprawomocnienia się postanowienia sądu opiekuńczego o przyjęciu do szpitala lub dalszemu leczeniu tej osoby. Prawo do złożenia takiego wniosku mają także przedstawiciel ustawowy tej osoby, jej małżonek, rodzeństwo, krewni w linii prostej oraz opiekun faktyczny<sup>73</sup>.

### III. Przymus pośredni

Innym rodzajem przymusu jest przymus pośredni, który występuje wówczas, gdy prawo zastrzega różne sankcje dla odmowy zgody, co nie stanowi podstawy do przymusu bezpośredniego<sup>74</sup>. Taką formę przymusu przewiduje ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Poddanie się leczeniu odwykowemu jest bowiem dobrowolne, a wszelkie wyjątki w tym zakresie przewiduje ustawa<sup>75</sup>. Na badanie kierowane są osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich (...) systematycznie

---

<sup>71</sup> Art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>72</sup> J. Duda, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 162.

<sup>73</sup> Art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

<sup>74</sup> M. Świdorska, *Zgoda...*, *op. cit.*, s. 248.

<sup>75</sup> Art. 21 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

zakłócają spójność lub porządek publiczny. Celem badania jest natomiast stwierdzenie czy osoba jest uzależniona od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego<sup>76</sup>; ale także osoby umieszczone w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich<sup>77</sup>.

Na badanie osoba kierowana jest na jej wniosek albo na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>78</sup>. Artykuł 26 wspomnianej ustawy mówi jedynie o możliwości zobowiązania osoby do poddania się leczeniu w stacjonarnym lub niestacjonarnym zakładzie leczenia odwykowego<sup>79</sup>. Jeżeli na pacjenta nałożono obowiązek poddania się leczeniu, nie może on opuścić terenu zakładu bez zgody kierownika instytucji, a w razie niestawiennictwa – sąd zarządza przymusowe doprowadzenie osoby do zakładu; Policja może także zastosować zatrzymanie takiej osoby, jeżeli wymagają tego okoliczności<sup>80</sup>. Obowiązek leczenia należy stosować tak długo, jak wymaga tego stan pacjenta, nie dłużej jednak niż dwa lata od chwili, kiedy uprawomocniło się orzeczenie sądu o umieszczeniu danej osoby w zakładzie<sup>81</sup>. W ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii również podkreślono dobrowolność leczenia, rehabilitacji lub readaptacji<sup>82</sup>. Istotne jest, że ustawa ta nie przewiduje leczenia osób pełnoletnich – istnieje jedynie możliwość kontynuacji leczenia na wniosek sądu rodzinnego, jeżeli w jego trakcie osoba nieletnia osiągnęła pełnolet-

---

<sup>76</sup> Art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>77</sup> M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 305 w zw. z art. 37 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>78</sup> Art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>79</sup> Art. 26 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>80</sup> M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 302 w zw. z art. 32 i 33 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>81</sup> Art. 34 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>82</sup> Art. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; Dz. U. nr 179, poz. 1485 ze zm.

niość<sup>83</sup>. Leczenie nieletnich z kolei odbywa się na wniosek przedstawiciela ustawowego, krewnych w linii prostej, rodzeństwa lub faktycznego opiekuna albo z urzędu sąd rodzinny może skierować osobę uzależnioną na leczenie przymusowe<sup>84</sup>. Priorytetem jest niewątpliwie to, żeby zgoda była wyraźna, a gdy chodzi o zabiegi związane z podwyższonym ryzykiem – pisemna<sup>85</sup>.

W świetle prawa cywilnego, do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczeń woli<sup>86</sup>. W myśl artykułu 34 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry „zgoda pacjenta, jego przedstawiciela ustawowego i sądu opiekuńczego może być wyrażona ustnie albo nawet poprzez takie ich zachowanie, które w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje na wolę poddania się proponowanym przez lekarza czynnościom medycznym”<sup>87</sup>. Takim zachowaniem będzie na przykład sam fakt, że pacjent przyszedł do lekarza. Już to może być rozumiane jako zgoda na ingerencję lekarza w sferę jego wolności w zakresie badań. Stąd możliwość ustnej akceptacji jest alternatywna z dorozumianą zgodą<sup>88</sup>. Należy zatem wnioskować, że o ile ubezwłasnowolniony całkowicie sam nie może godzić się na leczenie, to ubezwłasnowolniony częściowo, jeżeli tylko jest w pełni świadomy; zatem jest zdolny do świadomego wyrażenia woli; sam decyduje o przeprowadzeniu badania<sup>89</sup>. Jednak zabiegi operacyjne lub metody leczenia lub diagnostyki o podwyższonym ryzyku wobec pacjenta ubezwłasnowolnionego, mogą zostać przeprowadzone tylko po uzyskaniu zgody wyrażonej przez prawem wskazane osoby; tj. po uzyskaniu zgody zastępczej<sup>90</sup>.

<sup>83</sup> Art. 17 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

<sup>84</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

<sup>85</sup> M. Nesterowicz, *Prawo medyczne...*, op. cit., s. 96.

<sup>86</sup> Art. 78 § 1 Kodeksu cywilnego.

<sup>87</sup> Art. 32 ust. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

<sup>88</sup> J. Ignaczewski, *Zgoda pacjenta na leczenie*, Warszawa 2003, s. 15.

<sup>89</sup> M. Świdorska, *Zgoda...*, op. cit., s. 40–41.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 41. Patrz także: M. Nesterowicz, *Prawo medyczne...*, op. cit., s. 99: Zgoda zastępcza jest zgodą przedstawiciela ustawowego, zgodą opiekuna

#### **IV. Zakończenie**

W niniejszym artykule spotykamy się z zagadnieniem, które cechuje pewna dychotomiczność. Z jednej strony priorytetem zawodu lekarza jest ochrona zdrowia ludzkiego; przy zachowaniu zasady *primum non nocere*. Z kolei poniekąd *a contrario*, niezaprzeczanym prawem każdego człowieka jest samostanowienie o sobie, swoim zdrowiu i życiu<sup>91</sup>. Do pewnej kolizji dochodzi bowiem, gdy pacjent odmawia zgody na zabieg medyczny. Lekarz, który ma przecież powinność (jak również obowiązek) leczenia musi decydować, czy uszanować wolę pacjenta, czy podjąć stosowne działania pomimo sprzeciwu osoby chorej.

Każdy obywatel polski ma gwarantowane Konstytucją prawo do ochrony zdrowia, a państwo ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia swoim obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej<sup>92</sup>. Słowem kluczem jest tutaj „prawo”, które z samej swojej definicji nie determinuje obowiązku korzystania z niego. Wprowadza zatem dowolność decyzji – autonomiczną dla każdego czło-

---

faktycznego oraz zgodą sądu opiekuńczego uzyskiwaną w sytuacji, kiedy pacjent jest osobą małoletnią, całkowicie ubezwłasnowolnioną albo niezdolną do świadomego wyrażenia zgody; co wynika z art. 32 ust. 2 i 3 oraz art. 34 ust. 3 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Patrz także: art. 6 ust. 3 Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie. Zgodę zastępczą stosuje się, jeżeli z powodu ułomności psychicznej, choroby albo innych podobnych powodów osoba dorosła nie ma zdolności wyrażenia zgody na interwencję medyczną. Wówczas można tę interwencję przeprowadzić za zgodą przedstawiciela ustawowego, odpowiedniej władzy albo innej osoby lub instytucji ustanowionych w tym celu przez prawo. Odrębnym instrumentem jest zgoda podwójna: mamy z nią do czynienia, gdy dla wykonania badania nie wystarczy zgoda samego pacjenta albo samego przedstawiciela ustawowego, opiekuna lub sądu opiekuńczego. Zgoda musi być wyrażona łącznie przez pacjenta i któryś z wymienionych wyżej podmiotów; patrz: J. Ignaczewski, *Zgoda pacjenta na leczenie*, Warszawa 2003, s. 18; oraz: jest to wymagane w sytuacjach, gdy pacjent ma skończone 16 lat, co w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentystry zostało wyrażone poprzez sformułowanie „wymagana jest także jego zgoda” (art. 32 ust. 5 i art. 34 ust. 4).

<sup>91</sup> Art. 31 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>92</sup> Art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

wieka. Mając powyższe na uwadze zrozumiałe i słuszne jest dla mnie uzależnienie przeprowadzenia leczenia od uzyskania zgody także tego pacjenta, który w świetle przepisów prawa jest osobą ubezwłasnowolnioną. Czym innym jest jednak obiektywna ocena ważności takiej decyzji. Obowiązują natomiast stosowne regulacje oraz przede wszystkim możliwości prawno-medyczne uzależniające ważność i akceptację takiej zgody od tego, czy pacjent jest w stanie realnie odnieść się do jej znaczenia. Bezsprzecznie „zarówno tworzenie prawa, jak i jego stosowanie wymagają znajomości najróżniejszych zagadnień mających znaczenie dla prawa. Wśród tej wiedzy, szczególne znaczenie ma szeroko pojęta wiedza o człowieku”<sup>93</sup>. Zrozumiałe jest zatem uwarunkowanie podjęcia przez lekarza leczenia od faktu uzyskania (ważnej) zgody osoby podlegającej opiece medycznej. Równie oczywiste jest według mnie to, że zdarzają się sytuacje, kiedy uzyskanie tej zgody jest niemożliwe i wówczas lekarz może niejako sam zdecydować o wdrożeniu leczenia.

## ABSTRACT

### Compulsory medical treatment of a patient – chosen problems

The aim of paper is discussion on an indirect or direct coercion in the context of a consent of an incapacitated person to a medical procedure, particularly taking into consideration incapacitation in the result of a psychological disease, psychological retardation or another type of psychological disorders. This problem is worth considering because of many aspects contained in it. Since treatment takes place not only in hospitals; diagnostics is also carried out in social aid homes and institutions for psychologically ill. The constitutional protection of a patient's right to express his/her agreement or to refuse a consent to acquire definite health services obtains a particular meaning particularly in a situation where the subject authorised to express a consent (or refusal) is an incapacitated person/patient. The used method: a review of literature.

---

<sup>93</sup> M. J. Lubelski, J. M. Stanik, L. Tyszkiewicz, *Wybrane zagadnienia psychologii dla prawników*, Warszawa 1986, s. 5.

## Rola zlecenia zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych rozwiązań prawnych, dotyczących zlecenia wykonywania zadań publicznych organizacjom trzeciego sektora oraz sformułowanie spójnej koncepcji dobrego rządzenia i metod jej realizacji w praktyce.

„Zadania publiczne” to zadania państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów administracji publicznej. Przy czym samo przekazanie przez państwo zadań nie narusza ich państwowego charakteru. Termin „publiczny” dookreśla cele, zadania oraz kompetencje państwa i podmiotów, na rzecz których przekazało ono ich wykonywanie. Cecha publiczności określa również formę organizacyjną publiczną i niepubliczną wykonywanych zadań. Ponadto, służy do ustalania zasad dostępu do określonych dóbr<sup>1</sup>. Publiczny charakter zadań oznacza, iż podmiot je wykonujący zobligowany jest działać w interesie pewnej zbiorowości, kierując się interesem ogólnym<sup>2</sup>. Zadania te, służą zatem zaspokajaniu zarówno zbiorowych potrzeb społecznych, jak i indywidualnych potrzeb człowieka, które wynikają ze współżycia ludzi w społecznościach. Natomiast w odniesieniu do samorządu terytorialnego – zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Takie rozumienie pojęcia zadań publicznych prowadzi do stwier-

---

<sup>1</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, tom 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 1, Warszawa 2004, s. 146.

dzenia, iż nie można określić jego zakresu raz na zawsze. Realizacja zadań publicznych to określenie ogólne, nieodzwierciedlające różnorodności zadań, ich przedmiotu i związanych z nimi funkcji. W literaturze wskazuje się na dynamiczny charakter tego pojęcia. W doktrynie pojęcie zadań i funkcji państwa nie doczekało się jednoznacznego zdefiniowania mimo wielu prób w tym zakresie<sup>3</sup>.

W ujęciu podmiotowym zadania publiczne z zakresu administracji obejmują zadania wykonywane przez następujące podmioty, organy i instytucje administrujące: organy administracji państwowej, w tym organy ich jednostek organizacyjnych, organy państwowych osób prawnych, organy samorządu terytorialnego oraz organy samorządowych jednostek organizacyjnych, organy samorządowych osób prawnych, organy samorządów zawodowych, jak również organizacje, instytucje i inne podmioty, także spoza sektora publicznego, którym ustawowo zlecone zostały zadania i funkcje administracji publicznej<sup>4</sup>. Powiązanie zadań publicznych z kompetencjami, które utożsamiane są z prawnymi obowiązkami i uprawnieniami, sprawia, iż w demokratycznym państwie prawnym ich ustalenie powinno mieć swoją podstawę prawną w przepisach powszechnie obowiązujących o randze ustawy, niezależnie od form organizacyjnych tych zadań. Przedstawiciele doktryny uznają wymóg ten za niezbędny i konieczny element definicji „zadań publicznych”, podkreślając, iż każdy podmiot, który został wyposażony w kompetencje w zakresie prawa administracyjnego musi je uzyskać od państwa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup> z dnia 2 kwietnia 1997 r., rzadko wprost wskazuje na zadania publiczne. Należy je wyprowadzać z całej regulacji konstytucyjnej praw, wolności i obowiązków jed-

---

<sup>3</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 165.

<sup>4</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 102.

<sup>5</sup> Dz. U. nr 78, poz. 483; sprost. Dz. U. z 2001 r., nr 28, poz. 319.



nostek, a także z zadań oraz kompetencji przypisanych różnym władzom publicznym i ich organom. Szczegółowo określają je ustawy ustrojowe oraz z zakresu prawa materialnego. Zadania publiczne nie tworzą jednolitej kategorii. Przedstawiciele prawa administracyjnego podkreślają, iż istnieje pewien stały trzon zadań publicznych natomiast realizacja tych zadań może przybierać różnorodne formy organizacyjne i funkcjonalne, zmieniają się również cele, pojawiają się nowe zadania i te także podlegają ciągłym przekształceniom<sup>6</sup>.

Zadania, formy prawne i organizacyjne ich wykonywania oddziałują na siebie. Wielość zadań wymusza poszukiwanie odpowiednich form organizacyjnych pozwalających na ich jak najlepszą, szybką i taną realizację<sup>7</sup>. Zapoczątkowany reaktywaniem samorządu terytorialnego i tworzeniem samorządów zawodowych proces decentralizacji zadań publicznych, różne formy prywatyzacji i komercjalizacja, a także „ruch” zadań publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową, sprawiają, iż wskazanie zakresu zadań publicznych realizowanych przez poszczególne podmioty administracji publicznej bywa niezmiernie trudne, zmienne w czasie i przestrzeni. W praktyce ustalenie jaki podmiot faktycznie wykonuje określone zadanie, na jakich zasadach oraz wskazanie, czy dane zadanie formalnie przypisane określonej podmiotowi administracji pozostaje jego zadaniem, czy też faktycznym realizatorem są podmioty należące do innej kategorii, w tym podmioty niepubliczne, i na jakich zasadach, bywa w praktyce niezwykle trudne i problematyczne<sup>8</sup>.

Zagadnienie zadań publicznych należy rozpatrywać w dwóch aspektach – prawnym oraz organizacyjnym sensu stricto. W ujęciu prawnym zadania publiczne formułowane są przepisami posługującymi się sądami wartościującymi bądź w neutralny sposób wskazującymi na pożądane kierunki postępowania. Natomiast w aspekcie organizacyjnym sensu stricto istotne są relacje zadań

---

<sup>6</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 253–255.

<sup>7</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 112–114.

<sup>8</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 35.

w stosunku do charakteru instytucji. Zadania te, powinny zatem rzutować na organizację aparatu administracji publicznej, nigdy zaś odwrotnie<sup>9</sup>.

Zlecenie zadań publicznych podmiotom pozostającym poza aparatem administracyjnym wiąże się zawsze z przełamaniem monopolu państwa oraz innych podmiotów publicznych na wykonywanie zadań publicznych. Tym samym oznacza to ich samoo graniczenie się. Zlecenie określonych zadań na rzecz innego podmiotu publicznego odbywa się na podstawie upoważnienia ustawowego lub w drodze czynności indywidualnej<sup>10</sup>. Z różnorodności zadań wynika zróżnicowanie form ich wykonywania. Nie oznacza to jednak, iż każde przeniesienie zadania skutkuje zmianą prawnej formy jego realizowania. Zazwyczaj pozostają one takie same – zadania wykonywane w formach niewładczych przez podmioty publiczne będą w dalszym ciągu realizowane w takich formach, poprzez świadczenie usług, różne formy działalności społeczno-organizatorskiej czy działalność gospodarczą. Zmiana podmiotu publicznego na niepubliczny skutkuje jedynie tym, iż dane zadania będą wykonywane przez podmioty pozostające poza zawodową kadrą urzędniczą, za wynagrodzeniem albo nieodpłatnie, w ramach stosunku pracy bądź na innych zasadach<sup>11</sup>.

Organizowanie życia społecznego stanowi jedno z podstawowych zadań administracji publicznej, poprzez które organy administracji publicznej wypełniają funkcje służebną wobec społeczeństwa. Obecne analizy stanowiące próbę określenia pozycji jednostek i grup społecznych w państwie demokratycznym z reguły posługują się terminem „społeczeństwo obywatelskie”. Termin ten współcześnie kojarzy się przede wszystkim z oddzieleniem od siebie państwa, jako aparatu władzy publicznej od jego podstawy w postaci społeczeństwa. Społeczeństwo obywatelskie nie mogłoby funkcjonować bez sektora organizacji pozarządo-

---

<sup>9</sup> J. Łukasiewicz, *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 1999, s. 73.

<sup>10</sup> H. Izdebski, M. Kulasza, *Administracja publiczna...*, s. 113.

<sup>11</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 35–41.

wych – niepublicznego, nastawionego na cele zbiorowe, a nie czysto partykularne. Organizacje pozarządowe, tworzone i działające na zasadzie inicjatywy obywatelskiej i dobrowolności, stawiają sobie cele należące jednocześnie do sfery zadań publicznych, wykonywanych przez władze publiczne<sup>12</sup>.

Zagadnienie zlecania realizacji zadań publicznych sektorowi pozarządowemu zostało uregulowane w licznych aktach normatywnych. Przykładem są: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>13</sup> oraz przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>14</sup>, która obliguje organy administracji publicznej do wspierania organizacji społecznych stawiających sobie za cel krzewienie trzeźwości i abstynencji. Ponadto, odniesienie do uczestnictwa w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomani organizacji społecznych, stowarzyszeń, fundacji, kościołów oraz innych związków wyznaniowych znajduje się w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>15</sup>. Także, ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>16</sup> stanowi o obowiązku wspierania organizacji społecznych, fundacji i współdziałania z kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi w obszarze ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu<sup>17</sup>. Z kolei ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zawiera generalne wskazania, które określają zasady współpracy z jednostkami spoza sektora finansów publicznych w zakresie realizacji zadań publicznych. Gdy natomiast chodzi o administrację samorządową analiza przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gmin-

---

<sup>12</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 247–251.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 1996 r., nr 10, poz. 55 ze zm.

<sup>17</sup> M. Guć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządowców. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej*, Warszawa 2004, s. 27.

nym<sup>18</sup>, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>19</sup>, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>20</sup>, a także ustawy o finansach publicznych, prowadzi do stwierdzenia, że ustawodawca przewiduje zlecenie zadań publicznych, jako formę współpracy organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi<sup>21</sup>. Kompleksowe unormowanie zagadnień dotyczących zasad i form współpracy organów administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych w porównaniu z rozwiązaniami dotychczas obowiązującymi wprowadziła ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>22</sup>.

Analiza przepisów prawnych regulujących kwestie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w tym zlecenia zadań publicznych, obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje, że systemowego uregulowania wymagały przede wszystkim relacje między instytucjami państwowymi a organizacjami pozarządowymi. Praktyka pokazała, iż dotychczasowe przepisy miały charakter ogólnikowy i były niewystarczające do utworzenia partnerskich i trwałych relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Do momentu uchwalenia ustawy nie istniały przepisy wyraźnie określające zasady wykonywania zadań publicznych oraz rolę sektora organizacji pozarządowych. Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie otworzyło nowy rozdział w stosunkach organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Ustawa wprowadziła ujednolicone przepisy dotyczące sposobów przekazywania dotacji na realizację zadań publicznych przez organizacje obywatelskie. A. Gluziński podkreśla, iż istnieje

---

<sup>18</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>21</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 60.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 ze zm.

nie jednolitych zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi stanowi jeden z podstawowych aspektów w związku z przesunięciem zadań publicznych z administracji rządowej na jednostki samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji państwa<sup>23</sup>. Regulacja prawna przewidziana wspomnianą ustawą, ma istotne znaczenie, określa bowiem rolę organizacji trzeciego sektora, jako kwalifikowanych realizatorów zadań publicznych i wskazuje na potrzebę ulepszenia regulacji szczegółowych w celu ich pełniejszego dostosowania do pozycji organizacji pozarządowych<sup>24</sup>. Co do zasady, organizacje pozarządowe należące do trzeciego sektora wykazują lepszą znajomość potrzeb społecznych. Swoje działania opierają na zasadzie optymalizacji własnych kosztów, możliwości pozyskiwania środków z różnych źródeł, braku dążenia do osiągnięcia zysku, a także na osobistym zaangażowaniu członków na zasadzie wolontariatu, dzięki czemu w porównaniu z organami administracji publicznej przejawiają większą efektywność w podejmowanych działaniach w ujęciu społecznym, zwiększając stopień zaspokojenia potrzeb zbiorowości, jak i w aspekcie ekonomicznym<sup>25</sup>. Ze względu na fakt, iż działalność organizacji pozarządowych niejednokrotnie pokrywa się z działalnością państwa, czy też samorządu terytorialnego, wydaje się uzasadnionym włączanie tychże organizacji do wykonywania określonych zadań o charakterze publicznym. W doktrynie podkreśla się, iż uczestnictwo organizacji pozarządowych, które wspomagają i uzupełniają działalność administracji w procesie wykonywania niektórych zadań publicznych stanowi niezbędny i skuteczny środek jej usprawnienia<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 59–60.

<sup>24</sup> A. Huchla [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, J. Blicharz, A. Huchla, Warszawa 2008, s. 55.

<sup>25</sup> K. Bandarzewski, *Uczestnictwo organizacji pozarządowych w realizacji i wykonywaniu zadań pomocy społecznej*, CASUS 2003, nr 27, s. 28.

<sup>26</sup> J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 55.

Działalność podejmowana przez organizacje pozarządowe w odniesieniu do realizacji zadań publicznoprawnych opiera jest przede wszystkim na zasadzie subsydiarności, która stanowi jedną z fundamentalnych zasad, określonych w Konstytucji RP. W związku z tą zasadą, system prawny powinien przyznawać adresatom tej zasady – obywatelom i ich organizacjom – jak najwięcej praw, aż do granic wyznaczonych przez inne zasady porządku prawnego. Znajduje ona swoje potwierdzenie w powszechnie znanym stwierdzeniu: „tak mało państwa, jak to jest możliwe, tak dużo państwa, jak to jest konieczne”. Zasada ta, nie stanowi wyłącznie podstawy wyodrębnienia zadań publicznych i ich podziału pomiędzy różne szczeble władz publicznych, lecz odnosi się również do sposobów realizacji tychże zadań. W tym znaczeniu, zadania publiczne gdy jest to możliwe, powinny być wykonywane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a nie przez agendy władz publicznych. Konieczne jest zatem, stworzenie mechanizmu przekazywania tych zadań, nie pozbawiając przy tym władz publicznych odpowiedzialności za nie. Beneficjentom zasady subsydiarności powinno się przyznawać tyle uprawnień, ile zostanie bardziej efektywnie i skutecznie wykorzystane przez te organizacje w porównaniu z podmiotami administracji publicznej<sup>27</sup>. Subsydiarność zakłada, iż obywatele w miarę możliwości powinni sami rozwiązywać swoje problemy, korzystając przy tym z udziału organizacji pozarządowych, natomiast w sytuacji, gdy samodzielne działania okazują się niewystarczające, należy oczekiwać wsparcia władz publicznych<sup>28</sup>.

Obowiązek współpracy, formy i zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przewiduje art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podstawową formą tej współpracy jest przekazywanie zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, które mieści się w zakresie działalności pożytku publicznego do realizacji organi-

---

<sup>27</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 252.

<sup>28</sup> D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012, s. 155.

zacji pozarządowej. Oznacza to, iż każde zadanie publiczne, które na mocy przepisów ustrojowych ma obowiązek wykonać jednostka samorządu terytorialnego, może być urzeczywistniane przez organizacje pozarządowe i podmioty zrównane (związki wyznaniowe, Kościół katolicki i inne kościoły, fundacje, stowarzyszenia, pracodawcy oraz osoby fizyczne i prawne) wraz z wykorzystaniem publicznych środków finansowych<sup>29</sup>. Zlecenie wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym następuje głównie w jednej z dwóch postaci. Po pierwsze, powierzenia realizacji zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich wykonania. Po drugie, poprzez wspieranie takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Zagadnienie zlecania zadań publicznych wiąże się nierozdzielnie z przekazywaniem środków finansowych na ich realizację. Powierzenie wykonania zadania jest tożsame z przekazaniem dotacji w całości pokrywającej wykonanie zadania. Natomiast, wsparcie realizacji zadania oznacza częściowe dofinansowanie za pośrednictwem dotacji<sup>30</sup>. Skutkiem dobrowolnego i nieodpłatnego poświęcenia czasu własnego oraz energii przez członków organizacji pozarządowych na wykonywanie zadań publicznych jest fakt, iż organy administracji publicznej mogą zmniejszać wydatki przeznaczone na działania w tym zakresie. Pomimo, iż sektor organizacji pozarządowych nie jest sektorem dochodowym, to w nim miejsce ma prawdziwa rywalizacja o dotacje, kontrakty czy darowizny. Obecnie powszechny staje się postulat wysuwany zarówno przez państwo, jak i prywatnych darczyńców, by organizacje pozarządowe zwiększały zakres świadczonych usług w ramach wykonywania zadań publicznych<sup>31</sup>. Istotnym jest, iż organizacje pozarządowe mogą być nie tylko wykonawcami zadań, ale również ich inicjatorami oraz uczestnikami projektowania regulacji, przy czym zakres

---

<sup>29</sup> H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 36–37.

<sup>30</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 62.

<sup>31</sup> N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 44–45.

współpracy nadal w zasadniczym stopniu zależy od polityki władz<sup>32</sup>.

Powierzanie zadań publicznych oraz wspieranie ich realizacji może także nastąpić w trybie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>33</sup>. W literaturze, partnerstwo publiczno-prywatne, nazywane jest trójsektorowym. Jest ono jednym z elementów, które charakteryzują nowe zarządzanie publiczne. Pojęciem „nowego zarządzania publicznego” określa się typ reform administracyjnych, które podejmowane są w oparciu o działania mechanizmów oraz instrumentów charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego<sup>34</sup>. Należy zatem przyjąć, iż partnerstwo publiczno-prywatne, rozumiane jako współpraca podmiotu publicznego reprezentowanego przez organ administracji samorządowej lub rządowej z organizacją pozarządową jest możliwe i dopuszczalne również w ramach realizacji zadań ze sfery pożytku publicznego. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że jeżeli organ administracyjny nie zdecyduje się zastosować przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, wówczas w całości do procesu powierzania realizacji zadań ze sfery pożytku publicznego będą miały zastosowanie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organ, który podejmuje w tej kwestii decyzje, powinien kierować się przede wszystkim interesem publicznym<sup>35</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza od dawna postulowane przez organizacje pozarządo-

---

<sup>32</sup> M. Rymśza, A. Hryniewiecka, P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa a Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [w:] M. Rymśza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004, s. 193.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.

<sup>34</sup> S. Mazur, *Historia administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2005, s. 58.

<sup>35</sup> I. Warchoń, *Rola ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, A. Kracher, R. Morawski (red.), Racibórz 2007, s. 165.



we zasady, na których powinno odbywać się zlecenie wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i podmioty z nimi zrównane<sup>36</sup>. Tego rodzaju forma współpracy ma się ona odbywać zgodnie z zasadą pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności<sup>37</sup>. Ze względu na treść i znaczenie, zasada pomocniczości jest podstawową normą regulującą współpracę. O zasadzie tej była już mowa w artykule. Zasada suwerenności stron wskazuje na instytucjonalną niezależność organizacji pozarządowych od organów sektora publicznego<sup>38</sup>. W myśl zasady partnerstwa, organizacje trzeciego sektora uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w wykonywaniu tych zadań, na zasadach i w formach określonych w ustawie i w trybie określonym w przepisach odrębnych. Z kolei zasada efektywności oznacza, iż organy sektora publicznego, przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji, dokonują wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając przy tym zasad uczciwej konkurencji. Kierując się zasadą jawności, organy administracji publicznej udostępniają organizacjom pozarządowym, z którymi współpracują, wszelkie informacje dotyczące zamiarów, celów i środków przeznaczonych na urzeczywistnianie zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, a także o kosztach już prowadzonej realizacji zadań publicznych w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, w taki sposób, by możliwe było porównanie ich z kosztami realizacji analogicznych

---

<sup>36</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 63.

<sup>37</sup> M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>38</sup> A. Huchla, [w:] *Ustawa o działalności...*, s. 63.

zadań przez inne instytucje i osoby<sup>39</sup>. Opisane wyżej zasady stanowią o prawnym charakterze relacji między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opartych na wzajemnym i skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów w sferze realizacji zadań publicznych<sup>40</sup>.

Ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, iż proces zlecania zadań organów administracji publicznej organizacjom pozarządowym poprzedzony jest otwartym konkursem ofert, który organy te organizują obligatoryjnie. Rezultatem, zastosowania instytucji otwartego konkursu ofert jest jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego sposób przekazywania środków publicznych na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe<sup>41</sup>. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 3, w otwartym konkursie uczestniczą oprócz organizacji pozarządowych i zrównanych z nimi podmiotami także te jednostki organizacyjne, które podlegają organom administracji publicznej lub są przez nienadzorowane. Przyjęte rozwiązanie świadczy o zamiarze ustawodawcy wprowadzenia konkurencyjności pomiędzy wymienionymi uczestnikami konkursu ofert<sup>42</sup>. Innymi słowy do rywalizacji o realizację zadań publicznych na jednakowych zasadach stawać mogą zarówno organizacje pozarządowe, jak i jednostki, które podlegają administracji publicznej (np. szkoły, biblioteki i inne placówki). W konsekwencji istnieje możliwość przejęcia przez organizacje pozarządowe wykonywania usług o charakterze społecznym, które dotychczas zastrzeżone były dla podmiotów publicznych<sup>43</sup>. Organizacje pozarządowe mogą również z własnej inicjatywy wystąpić do organu administracji publicznej z ofertą realizacji zadania publicznego.

---

<sup>39</sup> R. Skiba, *Jak współpracować z administracją publiczną? Stowarzyszenie KLON/JAWOR*, Warszawa 2004, s. 11.

<sup>40</sup> A. Huchla [w:] *Ustawa o działalności...*, s. 63.

<sup>41</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 69.

<sup>42</sup> J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 75.

<sup>43</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 69.

Organ sektora publicznego zobligowany jest rozważyć celowość i efektywność realizacji danego zadania publicznego przez daną organizację. Wybór ten nie może być w konkretnych okolicznościach dowolny czy też przypadkowy. Powinien uwzględniać różnorodne elementy sytuacji, w jakiej ma być użyty. Organy administracji publicznej zobowiązane są dokonać wyboru nie tylko najbardziej efektywnych ekonomicznie realizatorów usług publicznych, ale także zapewniających ich odpowiednią jakość<sup>44</sup>. Wobec powyższego, rozpatrując złożoną przez organizację ofertę, organ administracji publicznej zwraca uwagę na to, czy oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, czy organizacja daje gwarancje wykonania zadania zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania, czy posiada dostępne środki na realizację określonych zadań oraz ocenia korzyści, jakie wynikają z realizacji zadania publicznego. Ustawa w art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 stanowi, iż organ administracji publicznej, w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku informuje o podjętym rozstrzygnięciu, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego informuje składającego ofertę o trybie zlecenia zadania publicznego oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Zatem pozytywne zaopiniowanie wniosku nie oznacza automatycznego przekazania środków organizacji, która wystąpiła z taką inicjatywą na wykonanie zadania<sup>45</sup>.

Zasadniczo otwarty konkurs ofert składa się z trzech etapów. Pierwszy to ogłoszenie otwartego konkursu ofert. W związku z ogłoszeniem wpływają oferty wykonania zadania publicznego, co stanowi drugi etap otwartego konkursu ofert. Ostatnim etapem konkursu jest rozstrzygnięcie zwieńczone podpisaniem umowy o realizację zadania publicznego<sup>46</sup>. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy dwie lub więcej organizacje pozarządowe mogą złożyć ofertę wspólną ze wskazaniem, jakie zadania będą wykonywane przez poszczególne organizacje oraz zasady ich reprezentacji wobec

---

<sup>44</sup> J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 69.

<sup>45</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 72.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 73.

organu administracji publicznej. Ustawodawca w znowelizowanej ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przewiduje przepisy, które dotyczą uproszczonej procedury powierzenia organizacjom obywatelskim realizacji zadań publicznych. W określonych ustawą sytuacjach zlecenie ich wykonania może nastąpić z pominięciem otwartego konkursu ofert<sup>47</sup>. Taką możliwość ustawa przewiduje w art. 11a, w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, czy awarii technicznej w kraju lub poza jego granicami. Organ administracji publicznej w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecić wykonanie zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Zgodnie z treścią art. 11a, pominięcie otwartego konkursu ofert może mieć miejsce także w przypadku zlecenia realizacji zadań publicznych dokonanego przez Prezesa Rady Ministrów, jeśli jest to niezbędne ze względu na ważny interes publiczny lub społeczny, bądź też z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego. W myśl nowych przepisów również Minister Spraw Wewnętrznych może zlecić wykonanie zadania publicznego z zakresu ochrony ludności i ratownictwa wyspecjalizowanym stowarzyszeniom, jednostkom ochrony przeciwpożarowej, a także Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi bez przeprowadzenia konkursu ofert.

Organ należący do sektora publicznego, który zleca zadanie publiczne przeprowadza kontrolę oraz ocenę wykonania zadania, w szczególności: stanu realizacji zadania, rzetelności, efektywności, a także jakości realizacji zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymywanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy. Organ administracji publicznej może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym w przypadku stwierdzenia, iż udzielona dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego oraz nienależytego wykonania umowy, w tym w szczególności zmniejszenia zakresu rze-

---

<sup>47</sup> S. Liżewski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tekst ustawy z komentarzem – jakie zmiany dla Twojej OPP przyniesie nowelizacja?*, Warszawa 2010, s. 61–62.

czowego realizowanego zadania, stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji, wniosków i zaleceń pokontrolnych<sup>48</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie kładzie nacisk na wzmocnienie roli organizacji obywatelskich wobec administracji oraz umożliwienie tym organizacjom jak najszerszego udziału w wykonywaniu usług publicznych poprzez zapewnienie im równego prawa wykonywania zadań publicznych z administracją rządową i samorządową<sup>49</sup>. Zamierzeniem ustawodawcy jest ugruntowanie w społeczeństwie świadomości istnienia inicjatyw obywatelskich, zwiększenie znaczenia funkcji tychże organizacji, jako dostawców usług społecznych oraz reprezentantów potrzeb i interesów grup społecznych i środowisk, a także wprowadzenie kontroli sektora publicznego, co z kolei oznacza kierowanie koncepcji organizacji pozarządowych w stronę ustawowego zdefiniowania ich pozycji jako rzeczywistych podmiotów polityki społeczno-gospodarczej<sup>50</sup>.

Problematyka zlecania wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym stanowi obecnie znaczący element polskiego porządku prawnego. Przekazywanie zadań publicznych organizacjom obywatelskim wiąże się ściśle z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych i znajduje swoje uzasadnienie w znacznym rozroście oraz zróżnicowaniu zadań administracji publicznej<sup>51</sup>. Instytucja prywatyzacji zadań publicznych przejawia pierwszeństwo aktywności społeczeństwa obywatelskiego w stosunku do działań podejmowanych przez administrację publiczną. Sektor organizacji pozarządowych wnosi istotny wkład w rozwój oraz

---

<sup>48</sup> A. Gluziński, *Ustawa o działalności...*, s. 79.

<sup>49</sup> I. Goliński, R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 4.

<sup>50</sup> Uzasadnienie wagi organizacji trzeciego sektora w życiu publicznym przyjęte na forum Rady Europy w Zaleceniach CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusuprawnego organizacji pozarządowych w Europie [w:] M. Grotkowski, [http://www.fsap.pl/documents/publications/Trzeci\\_sektor.pdf](http://www.fsap.pl/documents/publications/Trzeci_sektor.pdf), 2011.

<sup>51</sup> A. Huchla [w:] *Ustawa o działalności...*, s. 57–59.

realizację demokracji i praw człowieka, przede wszystkim dzięki promowaniu świadomości publicznej, udziałowi w życiu publicznym i zapewnieniu przejrzystości oraz odpowiedzialności władz publicznych. Zdaniem I. Warchoł, zjawiskiem bardzo pożądanym jest przekazywanie kompetencji organizacjom pozarządowym w zakresie realizacji zadań publicznych, gdyż ma to pozytywny wpływ na wzrost aktywności obywateli i ich wzajemnego zaufania, sprzyja również rozwojowi komunikacji w relacjach: administracja publiczna – obywatele. Ponadto, obywatele mają poczucie, iż robią coś sami dla siebie. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się również, iż regulacja prawna dotycząca wyżej omówionych kwestii, pod względem technicznym umożliwia skuteczną współpracę na optymalnych warunkach. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wraz ze swymi regulacjami w tym zakresie, wychodzi naprzeciw organizacjom pozarządowym i administracji publicznej określając instrumenty prawne służące ich wzajemnemu porozumieniu i komunikacji w obszarze pewnych zadań zdefiniowanych, jako działalność pożytku publicznego, stanowiącą część sfery zadań publicznych<sup>52</sup>.

Konsekwencją przekazywania zadań podmiotom niepublicznym oraz prywatyzacji jest zmiana modelu administracji opartej dotychczas na stosunkowo jednolitym aparacie administracji publicznej na model zorganizowany na zasadzie pluralizmu organizacyjnego. Zmiany te pociągają za sobą przemiany również w strukturze powiązań między podmiotami publicznymi i niepublicznymi, wykonującymi zadania administracji publicznej. Całokształt procesu zlecania zadań publicznych na inne publiczne oraz niepubliczne podmioty administrujące wpływa na zmianę w organizacji społeczeństwa poprzez skupienie, przede wszystkim podmiotów o charakterze niepublicznym w podsystem administracji publicznej identyfikowany z „siecią” organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych. Niewątpliwie istnienie takiej „sieci” wpływa na sposób realizowania przez podmioty admini-

---

<sup>52</sup> I. Warchoł, *Rola ustawy o działalności...*, s. 164–165.

stracji publicznej „woli społecznej”, której wyrazicielem jest społeczeństwo obywatelskie. Przemiany te, znajdują swoje odzwierciedlenie m.in. w politycznej koncepcji państwa sieciowego, związanej z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Zwolennicy tych koncepcji stoją na stanowisku, iż idee te dają wyraz złożoności systemu administracji publicznej we współczesnych państwach, obrazują mnogość struktur oraz szczebli, zróżnicowanie powiązań istniejących pomiędzy podmiotami publicznymi, między nimi i podmiotami niepublicznymi<sup>53</sup>. Zdaniem H. Izdebskiego, państwo sieciowe powinno opierać się albo na wieloszczeblowym partnerstwie podmiotów publicznych zarówno państwowych, jak i samorządowych i podmiotów niepublicznych tzw. *multi-levelpartnership* albo na wieloszczeblowej *governance*, wykraczającym poza granice państw<sup>54</sup>. Natomiast A. Chrisidu-Budnik postrzega strukturę sieciową, jako organizację, w której proces koordynacji dokonywany przez hierarchię zamieniony zostaje przez stosunki poziome istniejące między jednostkami organizacyjnymi o charakterze formalnym, zastąpione relacjami, jakie występują pomiędzy partnerami, którymi są różne organizacje<sup>55</sup>. Podstawę modelu państwa opierającego się na powyższych koncepcjach stanowi przełamanie jego monopolu na realizację zadań publicznych oraz zastąpienie go modelem opartym na wieloszczeblowym partnerstwie podmiotów państwowych, samorządowych oraz niepublicznych, z przewagą więzi poziomych. Rolą państwa jest stwarzanie odpowiednich warunków dotyczących angażowania podmiotów o charakterze niepublicznym do wykonywania zadań publicznych. Powstała w taki sposób sieć podmiotów ma współpracować w dążeniu do optymalnych rozstrzygnięć w sprawach

---

<sup>53</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 48 i 94–95.

<sup>54</sup> H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 189–191.

<sup>55</sup> A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red. J. Supernat), Wrocław 2009, s. 70.

publicznych. Administrację publiczną natomiast powinna cechować: innowacyjność, szybkie przystosowywanie się do zmian rynkowych<sup>56</sup>. Istotnym aspektem wieloszczeblowego partnerstwa jest określanie proceduralnych oraz instytucjonalnych mechanizmów współdziałania wszystkich podmiotów, które uczestniczą formalnie i nieformalnie w procesach decyzyjnych, w tym zwłaszcza pomiędzy podmiotami publicznymi, państwowymi i samorządowymi oraz między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>57</sup>.

Koncepcja *goodgovernance* – dobrego rządzenia, dotycząca stosunków występujących między rządem a społeczeństwem, określana jest jako koncepcja stanowiąca nieodłączną część polityki demokratycznej, element demokracji uczestniczącej. W koncepcji tej dostrzega się różnice istniejące między sektorem publicznym i prywatnym, wskazując, iż sektor publiczny spełnia szczególną rolę w zapewnieniu wspólnemu dobru właściwego miejsca w polityce demokratycznej<sup>58</sup>. W literaturze przedmiotu podnoszone są głosy, iż konieczne jest rozpoczęcie jednoczesnej dyskusji dotyczącej realizacji zasady *goodgovernance* w Europie, stworzenie jej spójnej definicji i dookreślenia zakresu tego pojęcia oraz jego potencjalnego wpływu na reformę systemu instytucjonalnego<sup>59</sup>.

Zagadnienie *goodgovernance* to tematyka o istotnym znaczeniu dla jakości rządzenia, pod pojęciem której należy rozumieć sposób i efekty sprawowania władzy, co w zasadzie sprowadza się do działań administracji publicznej<sup>60</sup>. Pojęcie „*governance*” tłumaczone, jako dobre rządzenie, po raz pierwszy wprowadzone zosta-

---

<sup>56</sup> A. Chrisidu-Budnik, *Organizacja ucząca się. Region uczący się* [w:] *Nauka organizacji*, A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Wrocław 2005, s. 485–496.

<sup>57</sup> H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw...*, s. 190–191.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 57 i n., s. 189 i n.

<sup>59</sup> *Koncepcja goodgovernance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 23. [http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja\\_good\\_governance\\_lkwi.pdf](http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi.pdf), 23.01.2014.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 3.



ło przez Bank Światowy w latach 90, w związku z prowadzonymi przez tą instytucję programami wsparcia dla rozwijających się krajów. Termin ten określa procesy przyczyniające się do podejmowania konkretnych decyzji o istotnym wpływie na funkcjonowanie wszelakich instytucji państwowych, kształtujących równolegle podmioty, które kreują rzeczywistość państwową. Monitoring rządów, jakość usług, udział obywateli w kształtowaniu oraz funkcjonowaniu instytucji administracji, to tylko niektóre ze składowych elementów ściśle łączących się z istotą pojęcia *governance*<sup>61</sup>. Z uwagi na fakt, iż termin „*governance*” jest pojęciem stosunkowo nowym, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Najczęściej pojęcie to odnosi rządzenie do dwóch wymiarów: funkcjonowania administracji oraz władz politycznych na wszystkich poziomach władzy, a także włączania w procesy decyzyjne grup interesów i organizacji sektora non-profit<sup>62</sup>. Zdaniem G. Stoker *governance* wyraża formułę zarządzania publicznego jako procesu opartego na niewymuszonym współdziałaniu samodzielnych podmiotów, które będą współpracować na zasadzie zaufania i współodpowiedzialności<sup>63</sup>. Ponadto, zasada *governance* oznacza dobre rządzenie oparte na dobrych praktykach dążenia do wzmacniania państw pod względem gospodarczym, politycznym i administracyjnym<sup>64</sup>.

Koncepcja dobrego rządzenia wiąże się ściśle z zasadami demokracji liberalnej, nazywanej demokracją uczestniczącą, która opiera się w możliwie największym stopniu na udziale podmiotów niepublicznych, zwłaszcza obywateli i ich organizacji w zarządzaniu sprawami o charakterze publicznym. W odniesieniu do zasady pomocniczości koncepcja ta powoduje swoistą deregulację w formie zlecania zadań publicznych podmiotom niepublicznym, przy

---

<sup>61</sup> U. Wasińska, J. Skóra, *Istota i funkcjonowanie zasady goodgovernance*, <http://etins.edu.pl/przestrzen/artykuly01.htm>, 23.01.2014.

<sup>62</sup> *Koncepcja goodgovernance...*, s. 5–6.

<sup>63</sup> G. Stoker, *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, ZP 2008, nr 4, s. 111–121.

<sup>64</sup> K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja czyli europejskie governance po polsku*, Warszawa 2007, s. 103.

jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności państwa za ich właściwą realizację<sup>65</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się, iż jednym z głównych kryteriów dobrego rządzenia jest partycypacja ujmowana, jako szerokie uczestnictwo społeczeństwa w pracach o charakterze administracyjnym, na wszystkich szczeblach władz publicznych (*multilevel-partnership*) oraz na wszystkich głównych etapach wykonywania polityki publicznej, tj. w zakresie programowania, implementacji oraz monitoringu. Pod pojęciem dobrego rządzenia należy rozumieć sprawowanie władzy publicznej w zakresie wzajemnych relacji rządu, administracji oraz społeczeństwa, które cechuje się otwartością, partnerstwem, efektywnością, rozliczalnością, skutecznością oraz spójnością. Ponadto, znaczący element stanowi udział organizacji pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) i przedstawicieli pracodawców oraz związków zawodowych (tzw. dialog społeczny). Należy zatem przyjąć, iż definicja „*governance*” uwzględnia udział w sprawowaniu władzy trzech grup podmiotów: rządu, administracji oraz społeczeństwa. Zgodne działania tych podmiotów pozwalają zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Podmioty te, realizują odpowiednio rolę decyzyjną, wykonawczą, uczestnictwa oraz współpracy przy sprawowaniu władzy. Wyłącznie poprawnie kształtowane stosunki, opierające się na określonych w definicji zasadach, są w stanie zapewnić sprawne wykonywanie zadań państwa. Zagwarantowanie uczestnictwa społeczeństwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa, jako jeden z elementów koniecznych dobrego rządzenia, wymaga spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, stworzenia skutecznych mechanizmów, które umożliwią społeczną partycypację. Po drugie, zapewnienie odpowiedniego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce wymogi te nie są w pełni realizowane, co przejawia się stosunkowo niskim czynnym udziałem obywateli w sprawy publiczne, a w konsekwencji słabą realizacją zasady

---

<sup>65</sup> H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw...*, s. 57 i n., s. 189 i n.

partnerstwa w procesach rządzenia<sup>66</sup>. Należy zatem podkreślić, iż wspólnym mianownikiem różnych modyfikacji pojęcia *governance* jest zaangażowanie w procesy rządzenia różnych podmiotów, nie tylko publicznych, które powiązane są wzajemnymi współzależnościami. Organizacje pozarządowe to już nie zleceniobiorcy pozostający wyraźnie na zewnątrz administracji, z którą związane są wyłącznie relacjami umownymi, ale współuczestnicy procesów dobrego zarządzania, pozostający w stałej relacji z podmiotami publicznymi. W ramach tej relacji organom administracji publicznej przypada rola koordynatora niż zamawiającego wykonywanie zadań publicznych<sup>67</sup>. Chodzi zatem o stworzenie sieci kompleksowych współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi. Zasada dobrego rządzenia w znacznej mierze decyduje o szansach rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Wysoki poziom urzeczywistnienia tej zasady przyczynia się w znacznej mierze do budowania zaufania społeczeństwa dla działań podejmowanych przez administrację oraz wspierania potencjału państwa do tworzenia warunków przyjaznych dla budowy i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zasada *goodgovernance* określa pożądane kierunki zmian dotyczących sposobów podejmowania decyzji oraz sprawowania władzy<sup>68</sup>.

W aspekcie krajowym, koncepcje państwa sieciowego, budzą pewne wątpliwości, z uwagi na fakt, iż niektóre z ich szczegółowych założeń są trudne do pogodzenia z założeniami państwa prawa. Jest to rezultat postrzegania jednostki w koncepcji nowego publicznego zarządzania jako klienta, natomiast w koncepcjach państwa sieciowego i *governance* jako interesariusza. Koncepcje te traktują jednostkę, jako osobę, która zainteresowana jest rozstrzygnięciem władzy publicznej, a nie jako podmiot publicznych praw podmiotowych. Zdaniem A. Błaś, zlecenie realizacji świadczeń o charakterze publicznym organizacjom pozarządowym, po-

---

<sup>66</sup> *Koncepcja goodgovernance...*, s. 8–15.

<sup>67</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 118.

<sup>68</sup> *Koncepcja goodgovernance...*, s. 3.

woduje, iż sytuacja prawna jednostki przestaje być bezwzględnie stabilna, natomiast zadania publiczne tracą swój charakter zadań publicznych w rozumieniu nauki prawa administracyjnego i stają się odpłatnymi usługami publicznymi. W doktrynie podkreśla się również, iż konsekwencją przyjmowania takich koncepcji może być traktowanie prawa administracyjnego, jako instrumentu służącego wyłącznie do realizowania doraźnych celów politycznych<sup>69</sup>. Podsumowując, zmniejszanie roli podmiotów publicznych poprzez zlecenie zadań publicznych do realizacji podmiotom niepublicznym oraz rozwój powiązań poziomych – podstawowe założenia koncepcji *governance*, *multi-level governance* i państwa sieciowego, prowadzą do przekonania, iż dotychczasowe struktury organizacyjne nie odpowiadają nowym potrzebom.

Jakość rządzenia w państwie zależy między innymi od jego zdolności do realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu administracji publicznej, jako aparatu wykonawczego. Diagnoza standardów działań podejmowanych przez polską administrację publiczną ukazuje istotne problemy o charakterze systemowym wynikające z oparcia administracji o model administracji zorganizowanej hierarchicznie, podejmującej działania w oparciu o procedury, oraz będące wynikiem spuścizny okresu komunizmu, dla którego charakterystycznym był scentralizowany system realizacji władzy oraz resortowa organizacja administracji. W konsekwencji polska administracja zmagą się z podwójnymi opóźnieniami w rozwoju, wynikającymi przede wszystkim z braku kompleksowych reform, które służą modernizacji całej administracji publicznej. Pomimo niewątpliwie pozytywnego wpływu na działalność państwa w Polsce, idea dobrego rządzenia nie stanowi zagadnienia powszechnie dyskutowanego, nie zajmuje również należnego jej miejsca w debacie publicznej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, iż brak jest długookresowej strategii stosowania zasady *good governance* oraz sprecyzowanych

---

<sup>69</sup>A. Błaś, *Powierzenie wykonywania zadań na drodze umownej organizacjom pozarządowym* [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, (red.) A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 42–49.

celów długofalowych w zakresie jej realizacji. Zasady dobrego rządzenia, na chwilę obecną nie są zebrane i usystematyzowane w żadnym dokumencie, którego zadaniem jest normowanie standardów pracy administracji. Co więcej, żaden z dokumentów wyznaczających kierunki polityki państwa nie określa spójnej wizji rozwoju tej koncepcji, ani też sposobów jej realizacji w Polsce. Przy takich uwarunkowaniach stosowaną taktyką jest reagowanie na bieżące potrzeby oraz realizowanie celów krótkoterminowych, mających na celu rozwiązywanie aktualnych problemów. Ważną kwestią jest niski stopień zastosowania *multilevelgovernance* w Polsce. Wysoki poziom skomplikowania procesów, jakie mają miejsce między poszczególnymi podmiotami, także wewnątrz tych instytucji, długie ścieżki prowadzonych postępowań, skutkują obniżeniem efektywności prowadzonych działań i zmierzają do pogorszenia jakości świadczonych usług. Istotny problem stanowi brak wyraźnego podziału kompetencji, co skutkuje nakładaniem się uprawnień o charakterze decyzyjnym oraz odpowiedzialności. Brak jest również umiejętności oraz narzędzi planowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa w zakresie długoterminowym, zwłaszcza przy dokonywaniu oceny wysokości kosztów określonych zadań publicznych oraz przy ustalaniu kosztów jednostkowych i parametrów jakości świadczonych usług. Obecny system nie uwzględnia w dostateczny sposób celowości ponoszonych wydatków, a także ich rzeczywistego wpływu na społeczne i gospodarcze realia, w związku z czym, wydatki przeznaczone na administrację mają charakter podmiotowy, a nie zadaniowy. Stanowi to trudność w dokonywaniu oceny pracy poszczególnych jednostek pod względem skuteczności wykonywanych zadań i efektywności wydatkowania środków publicznych. Jednocześnie w polskim systemie administracji nie funkcjonuje model zarządzania, opierającego się o wyniki, gdzie określone jednostki, urzędnicy byłiby rozliczani z realizacji konkretnych działań, bieżących zadań administracji<sup>70</sup>. Trudno zatem mówić o warunkach

---

<sup>70</sup> *Koncepcja goodgovernance...*, s. 3–26.

sprzyjających budowaniu zaufania między społeczeństwem a władzą publiczną, niezbędnego dla skutecznej realizacji misji publicznej w rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Reasumując, wyżej wskazane słabości obecnego modelu polskiej administracji publicznej, niski potencjał administracyjny do wykonywania zadań publicznych, a także znikome standardy funkcjonowania polskiej administracji wskazują na dysfunkcjonalność oraz konieczność przeprowadzenia reformy i modernizacji funkcjonowania administracji w celu podołania nowym wyzwaniom i zadaniom, jakie przed nią współcześnie stoją. Istotnym jest stworzenie wymogów odpowiednich dla rozwoju gospodarczego i społecznego państwa, w warunkach zróżnicowanej i dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Pomimo licznych prób podejmowanych na gruncie krajowym w celu sformalizowania współpracy między administracją publiczną a sektorem organizacji pozarządowych, przede wszystkim w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także stopniowego upowszechniania unijnych standardów, które dotyczą konsultacji społecznych, instytucja partycypacji społecznej w procesach rządzenia pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Przesadna biurokracja administracji, mało przejrzyste zasady współdziałania organizacji pozarządowych z administracją, a także nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej skutkują ograniczeniem współpracy. Państwo nie tworzy konkretnych mechanizmów, ukierunkowanych na włączenie obywateli w podejmowanie decyzji. Nie prowadzi również skutecznych działań służących rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Brak przejrzystości życia publicznego znacznie ułatwia zachowania korupcyjne. Co więcej, ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, trudności w komunikacji zniechęcają do podejmowania aktywności. Wszystko to powoduje, iż poziom zaufania do działań rządzących, stopień identyfikacji obywatela z państwem jest w Polsce bardzo niski. Jest to niekorzystna sytuacja, znacznie utrudniająca

wykonywanie zadań publicznych w zgodzie ze standardami dobrego rządzenia<sup>71</sup>.

Współcześnie, nie tylko w Polsce ale również w innych państwach demokratycznych Europy obserwuje się spadkową tendencję uczestnictwa obywateli w życiu publicznym swojego państwa. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w braku zaufania do polityków i instytucji politycznych. Pociuszający jest jednak fakt, iż wzrasta aktywność społeczeństwa w organizacjach pozarządowych, jak również w formach demokracji bezpośredniej: petycje, marsze, demonstracje, fora internetowe. W erze globalizacji, to rządy wymagają pomocy przy rozwiązywaniu problemów i kwestii społecznych. Umiejętne wykorzystanie nauki wynikającej z tych niedogodności, wymaga właściwej korelacji opartej na dialogu społecznym, współdziałaniu władzy publicznej z partnerami społecznymi. Dla zapewnienia skutecznego działania organizacji należących do trzeciego sektora, niezbędne jest kreowanie takich norm prawnych, które uwzględniałyby specyfikę ich działalności oraz wypracowanie modeli działania, które w aspekcie proceduralnym ograniczałyby biurokrację do niezbędnego minimum, a także ułatwiałyby zakładanie oraz prowadzenie podmiotów tego sektora. Zasada dobrego rządzenia wpływa na rozmaite płaszczyzny działania politycznego. Dzięki *goodgovernance* poprawia się wizerunek administracji publicznej w kraju. Każde państwo powinno dążyć do stworzenia takich mechanizmów kreowania i tworzenia wspólnej wizji, aby wspólnie wypracować płaszczyzny współpracy oraz wzajemnej koordynacji<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 14–16.

<sup>72</sup> U. Wasińska, J. Skóra, *Istota i funkcjonowanie zasady...*

## ABSTRACT

### A role of ordering public tasks in shaping a concept of good governance

The sense of existence of public administration in a state of law is performance of public tasks, the aim of which is satisfying collective needs of citizens and their individual needs resulting from co-habitation in the society. Participation of extra-governmental organisations in shaping legal relations has a very significant meaning because it allows among others to adopt the state to its citizens more precisely. The public administration should realise its functions and tasks cooperating with extra-governmental organisations and in this way create a possibility for members of these organisations to have influence on matters which refer to them. The aim of this paper is presentation of basic legal solutions, referring to ordering the performance of public tasks to organisations of the third sector and determination of a role of ordering public tasks in shaping the concept of good governance.

This elaboration defines the essence, legal grounds, prerequisites and principles of ordering the performance of public tasks by the extra-governmental organisations. Terminological establishments were done in this paper, explaining notions basic for further consideration and the principle of subsidiarity binding in the legal order was also discussed. These establishments were carried out in a multilateral way, using the attainment of the legal sciences. A particular attention was turned to public tasks. An analysis of particular notions was performed in regard to structural elements and the content of the subject. At the same time it was considered that the scope of public tasks depends on accepted solutions of the system. A characteristic feature of these solutions is realisation by the public administration its tasks in various forms and by means of various methods. Whereas forms of activity are closely connected with the content of the activity and tasks, which the administration should fulfil in realisation of new functions of the state. In further content there were presented principles of entrusting public tasks and supporting their realisation. The ending is aimed at summing up of considerations contained in this paper and determination of a role of ordering the performance of public tasks to extra-governmental organisations in shaping the concept of good governance.



## Estetyka w prawie budowlanym

W współczesnym budownictwie nie tylko technologia i funkcjonalność, ale także estetyka i architektura mają swoje ogromne znaczenie. Poprawa wizerunku budynków oraz innych obiektów staje się przedmiotem właściwych działań inwestorów, właścicieli i zarządców. Należyty wygląd budynków determinowany jest nie tylko przez kulturę społeczną ale również przez przepisy prawne.

Odwołując się do historii, okazuje się, że względy estetyczne obiektów budowlanych dostrzegalne były już w czasach starożytnych, gdy państwo ingerowało w stosunki powstające w procesie budowlanym i dążyło do odpowiedniej ich regulacji. W tym dawnym okresie nie tylko doceniano sprawę bezpieczeństwa i użyteczności obiektów budowlanych, ale uwzględniano takie istotne elementy jak: trwałość, celowość, piękno oraz koszt obiektów<sup>1</sup>. Na przestrzeni istnienia Cesarstwa Rzymskiego, rzymskie prawo budowlane brało wyraźnie pod uwagę względy estetyczne. Z reguły uchwalane przepisy prawne chroniły przed zeszpeceniem i dewastacją budynków, która następowała na wskutek starzenia się budynków i niedbalstwa ich właścicieli, którzy nie dokonywali niezbędnych napraw<sup>2</sup>. Z czasem tendencje estetyczne zakorzeniły się już tak mocno w społeczeństwie rzymskim, że nawet budowniczowie kamienic starali się nadać tym budynkom piękny wygląd zewnętrzny. Występująca w prawie konieczność zapewnienia budynkom estetycznego wyglądu, związana była z postępującą w tym okresie urbanizacją państwa rzymskiego. Nawet budynki

---

<sup>1</sup> B. Księżpolski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa–Wrocław 1988, s. 38.

<sup>2</sup> C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, s. 99–100.

prywatne musiały mieć wygląd godny dostojeństwa państwa rzymskiego i dający poczucie bezpieczeństwa, stabilizacji i dobrobytu<sup>3</sup>.

W późniejszych wiekach, obowiązek ochrony estetyki budynków, można było wywieść chociażby z Landrechtu Pruskiego, w którym jedno z postanowień nakładało na właścicieli budynków, utrzymywania ich w należyтым stanie w trosce o bezpieczeństwo publiczne. Względy estetyczne przejawiały się w specjalnych ograniczeniach budowlanych, które Landrecht sprowadzał m.in. do zakazu zanieczyszczenia i szpencenia ulic oraz placów publicznych<sup>4</sup>.

Aspekty estetyczne znane były również w pierwszych polskich przepisach budowlanych. Już wtedy wydana przez państwo zaborcze ustawa krajowa, budowlana dla miasta Krakowa z 18.07.1883 r.<sup>5</sup>, nakazywała w swych postanowieniach, by frontowa facjata budynku odpowiadała zasadom estetycznym i architektonicznym.

Po odzyskaniu niepodległości przez państwo Polskie, jednym z pierwszych regulacji dotyczących budownictwa, była ustawa z 2.03.1920 r. o organizacji odbudowy technicznej wsi, miast i miasteczek<sup>6</sup>. Jej celem była tzw. pomoc techniczna, a decydującą rolę w jej wykonywaniu odgrywały nie tylko względy zdrowotne, bezpieczeństwa i ekonomiczne, ale także estetyczne. Przeprowadzona unifikacja prawa budowlanego w trybie rozporządzenia Prezydenta RP z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>7</sup>, zachowując wielowiekową tradycję troski o porządek publiczny i należyty wygląd miast wprowadziła wówczas zasadę estetycznego wyglądu zewnętrznego budynków<sup>8</sup>. Przepisami art.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>4</sup> C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975, s. 48–49.

<sup>5</sup> Dz. U. Kr. nr 63, z 28.03.1905, Dz. U. Kr nr 57 i z 28.03.1910, Dz. U. Kr nr 89.

<sup>6</sup> Dz.U.R.P. nr 24, poz.143.

<sup>7</sup> Dz.U.R.P. nr 23, poz. 202.

<sup>8</sup> S. Serafin, *Unifikacja i rozwój prawa budowlanego [w:] Ius et Fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin profesora Jana Świtki*, red. T. Guz, M. Kuć, Lublin 2006, s. 385.

262 i art. 263 rozporządzenia Prezydenta RP ustanowiono, że lica budynków powinny być tak wykonane, aby nie powodowały zezszpecenia placu, ulicy albo podwórza. Dla zapewnienia estetyki zewnętrznej budynków, nie należało stosować do malowania farb w kolorach jaskrawych lub rażących.

Interesująca w tym czasie była teza sformułowana przez *J. Langroda*, który na podstawie orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>9</sup>, twierdził, iż „nie ma bowiem w nowoczesnym prawie budowlanym norm estetycznie obojętnych: wymogi estetyki technicznej urastają do znaczenia interesu publicznego i przestają być wyłączną domeną dowolnych upodobań i nieskrępowanej woli jednostki”<sup>10</sup> Wskazując w ten sposób na wycucie estetyczne, które stanowi specyficzną wartość chronioną normami prawa administracyjnego.

Po II wojnie światowej w nowych warunkach ustrojowych nastąpił odwrót od prawa budowlanego II Rzeczypospolitej. Pomimo tego w ustawach doszukać można było się kwestii związanych z wyglądem zewnętrznym obiektu budowlanego, w tym kolorystyką jego elewacji bądź dachu. Można przyjąć że, ochrona estetyki budynków zakodowana została już w art. 1 ust. 4 pkt 8 ustawy Prawo budowlane z 1961 r.<sup>11</sup>, w którym pojęcie remontu, rozumiano jako wykonywanie robót budowlanych [...] nie powodujących zmiany ich konstrukcji, przeznaczenia lub wyglądu zewnętrznego obiektu budowlanego. Zrozumienie potrzeb estetyki w życiu codziennym człowieka, znalazło swój wyraz również w innych przepisach ówczesnego prawa budowlanego nakazujących, aby forma architektoniczna obiektu budowlanego była zharmonizowana z jego otoczeniem i w miarę możliwości wpływała także na podniesienie walorów estetycznych tego otoczenia.

---

<sup>9</sup> Wyrok NTA z 12.10.1933 r., l. rej. 7366/29, wyrok NTA z 30.10.1935 r., l. rej. 1886/31.

<sup>10</sup> J. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 12.

<sup>11</sup> Dz. U. nr 7, poz. 46.

Wymienienie w ten sposób potrzeby estetyczne akcentowały wagę jaką do nich przykładał ustawodawca<sup>12</sup>.

W kolejnej ustawie Prawo budowlane z 1974 r.<sup>13</sup>, względy estetyczne wystąpiły w art. 43, mówiącym o ciężącym obowiązku na właścicieli i zarządcy obiektów budowlanych, utrzymywania obiektu w należyтым stanie chroniącym przed powstaniem zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz zniszczeniem lub przedwczesnym zużyciem jak też oszpecenia otoczenia. Prawo budowlane również uwzględniało wygląd otoczenia, w którym jest usytuowany obiekt budowlany, poprzez ochronę zieleni, czy ograniczenia zmian terenów zieleni do niezbędnych rozmiarów uzasadnionych względami społeczno-gospodarczymi na etapie projektowania obiektu<sup>14</sup>. Tak więc należy zauważyć, że względy estetyczne były istotnymi elementami występującymi w poprzednich regulacjach z zakresu budownictwa.

Związku z podejmowaną tematyką niniejszego artykułu, skłania on do odpowiedzi co należy rozumieć pod pojęciem estetyki. Estetyka jest pojęciem które można zakwalifikować jako kryterium o bardzo subiektywnym odczuciu, zależnym od gustu osoby dokonującej oceny. Z reguły kryterium estetyki jest trudne do obiektywnego ujęcia co może powodować pewne trudności w próbie jego określenia. Pojęcie wartości estetycznej obiektu budowlanego posiada dwa powiązane ze sobą konteksty, w którym pierwszy ma walor obiektywny wynikający z percepcji obiektu według kryterium sztuki. Natomiast drugi kontekst dokonuje się według kryterium piękna, wynikający z subiektywnie odbieranego aktu postrzegania obiektu budowlanego<sup>15</sup>. Estetyka nie jest pojęciem prawnym, którym ustawodawca posługuje się wprost. Nie oznacza to że kwestie mieszczące się w tym pojęciu są obojętne. Ustawodawca posługuje się pojęciem estetyki w różnym stop-

---

<sup>12</sup> E. Kulesza, *Prawo budowlane*, Warszawa 1964, s. 10.

<sup>13</sup> Dz. U. nr 38, poz. 229.

<sup>14</sup> Zob. art. 14 ustawy Prawo budowlane z 1974 r.

<sup>15</sup> Zob. S. Ossowski, *Wybór pism estetycznych. Wprowadzenie, wybór*, oprac. B. Dziemidok, Kraków 2004, s. XXXVI.

niu nasycenia, które jest elementem składowym szerszych pojęć<sup>16</sup>. Jednym i podstawowym z nich jest pojęcie piękna. Piękno do dawna jest uważane w kulturze Zachodu za jedną z trzech najwyższych wartości obok dobra i prawdy<sup>17</sup>. Trudno jednak szukać uniwersalnej i jednoznacznej definicji piękna. Próbując opisać piękno H. Skolimowski, w swoim ostatnim zdaniu stwierdza, że „piękno nie jest luksusem, ale potrzebą ludzką”<sup>18</sup>. Oceniając estetykę pod względem piękna, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na walory artystyczne w odniesieniu do formy zewnętrznej i wewnętrznej obiektu budowlanego. Ogólnie można przyjąć, że określenie wartości estetyki dokonuje się pod kątem: wyglądu danego obiektu, z materiału z którego jest wykonany, elementów wykończenia i kolorystyki. Można także w sposób prosty przyjąć, że wartość estetyczna przejawia się formie budowli, która się podoba<sup>19</sup>.

Poszukując źródeł estetycznego wycucia ogółu w polskim prawie, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na zwroty użyte w preambule do Konstytucji RP<sup>20</sup> takie jak: „dobro i piękno”, „kultura zakorzeniona w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”, „przekazanie wszystkim pokoleniom wszystkiego co cenne w ponad tysiącletnim dorobku”. W postanowieniach Konstytucji RP, estetykę wyprowadzić można z art. 5, w którym jedno z podstawowych zadań państwa wymieniono m.in. strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska narodowego przy kierowaniu się zasadą

---

<sup>16</sup> Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 483.

<sup>17</sup> W. Tatarkiewicz, *Dzieje sześciu pojęć*, Warszawa 1975, s. 9.

<sup>18</sup> H. Skolimowski, *Piękno jako potrzeba ludzka*, *Estetyka i Krytyka* 2003, nr 2, s. 76.

<sup>19</sup> Zob. J. Tarnowski, *Jeszcze o funkcjonalizmie w estetyce architektury: od Sokratesa do idei budynku totalnie ekoprzyjaznego*, *Estetyka i Krytyka* 2012, nr 1, s. 186.

<sup>20</sup> Dz. U. nr 78, poz. 483.

zrównoważonego rozwoju. Pojęcie estetyki wiązać można także z art. 6 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju<sup>21</sup>. Tak rozumiana w tym przypadku estetyka, uzasadniona jest nakazem dbania o tożsamość Państwa, które na przestrzeni wielu lat, zostawiła po sobie szereg wzorców estetycznych, zbudowanych według pewnych reguł mówiących o tożsamości narodowej.

Znamienna dla podkreślenia estetyki wydaje się wypowiedź TK w wyroku z 5.11.1997 r., który stwierdził, że czystość i estetyka miejsca zamieszkania obywateli oraz jego otoczenia są elementem kultury społeczeństwa i jako takie zasługują na prawną ochronę<sup>22</sup>.

W ustawie Prawo budowlane z 1994 r.<sup>23</sup> ustawodawca bezpośrednio nawiązuje do kwestii estetyki w art. 5 ust. 2 u.p.b. stwierdzając, że obiekt należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1–7 u.p.b.

Zasadnicze regulacje odnoszące się do estetyki obiektów budowlanych zostały zawarte w rozdziale 6 ustawy zatytułowanym „Utrzymanie obiektów budowlanych”. Dla objaśnienia sam termin utrzymanie, zdefiniowany jest w normie technicznej określającej, że są to działania, które pomagają w osiągnięciu projektowanego okresu użytkowania, wliczając czyszczenie, konserwację, obsługę, naprawy, modernizacje, zabezpieczenia, administrowanie, kontrolę użytkowania i unikanie zaniedbań<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny...*, s. 483–485.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 5.11.1997 r., K22/97, OTK 1997/3-4/41.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623.

<sup>24</sup> Z. Orłowski, *Wybrane aspekty właściwości użytkowych budynku w okresie jego eksploatacji*, Przegląd Budowlany 2011, nr 10, s. 42.

Art. 61 u.p.b. zawiera ogólne sformułowanie obowiązków dla każdego właściciela i zarządcy obiektu budowlanego nakazujący tym podmiotom utrzymywanie i użytkowanie obiektu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.p.b. W trakcie użytkowania obiektu, właściciel lub zarządca powinni dokonywać okresowych kontroli, co najmniej raz w roku polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu budowlanego, a także co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Realizując ten obowiązek niekiedy trzeba sięgnąć do norm estetycznych, niegdzie przecież nie skodyfikowanych<sup>25</sup>, które niewątpliwie stanowią pewien element świadomości społecznej, określający pozytywne warunki, który musi sprostać obiekt estetyczny.

Dla zrozumienia należytego stanu estetycznego obiektu budowlanego przychodzi z pomocą orzecznictwo, które prezentuje stanowisko rozumiane jako utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego elementów, jak też zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka<sup>26</sup>. W tym przypadku Sąd Najwyższy w wyroku z 3.10.2002 r., wskazuje na interes społeczny i słuszny interes obywateli, nakazujący harmonizować formę architektoniczną projektowanego obiektu budowlanego z otoczeniem, z uwzględnieniem walorów krajobrazu i jej wpływu na podniesienie estetyki otoczenia<sup>27</sup>. Jednakże nietypowość rozwiązań architektonicznych nie jest równoznaczna z brakiem harmonii z otoczeniem lub obniżeniem estetyki otoczenia<sup>28</sup>. Jeżeli w ocenie właściciela obiektu budowlanego, prowadzone roboty budowlane

---

<sup>25</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 295; Z. Leoński, *Prawo budowlane [w:] Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. I, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 229.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 5.06.2002 r., SA/Rz 77/02, Lex nr 533380, także wyrok NSA z 24.07.2002 r., II SA/Wr 233/00, Lex nr 656249.

<sup>27</sup> Wyrok SA z 3.10.2002, III RN 150/01, Lex nr 79474.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 29.06.1993 r., IV SA 1750/92, Lex nr 10432.

rzez innych inwestorów wpływają negatywnie na otoczenie<sup>29</sup>, za element dbałości o własny obiekt budowlany, należy uznać wszelkie uprawnienia do zgłaszania organowi nadzoru budowlanego wszelkich zagrożeń z tym związanych<sup>30</sup>.

Obowiązek utrzymania należytego wyglądu danego obiektu budowlanego sankcjonuje art. 66 ust. 1 pkt 4 u.p.b. zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, właściwy organ nakazuje w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Powyższy przepis uprawnia właściwy organ do ingerencji w imię ochrony estetyki obiektu.

W takim przypadku organ obowiązany jest do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego. Podejmowane decyzje na podstawie art. 66 u.p.b. mają charakter związany. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego jest wręcz obowiązany do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>31</sup>. Nie można również wykluczyć sytuacji, gdy na skutek interwencji osoby, której nie odpowiada strona estetyczna obiektu budowlanego, wszczęte zostanie z urzędu postępowanie administracyjne. Znaczenie takiego reflexu prawa przedmiotowego, który nakazuje utrzymywać obiekt budowlany w należytych stanie estetycznym może przejawiać się w ochronie interesów indywidualnych w tym interesów faktycznych<sup>32</sup>. Strona reflexowa jest tym podmiotem, który nigdy nie inicjuje postępowania administracyj-

---

<sup>29</sup> W wyroku z 20.04.2011 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego [...] aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości. Zob. wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09 OTK-A 2011/3/26.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 12.10.2006 r., II OSK 1192/05, Lex nr 289261.

<sup>31</sup> A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 592.

<sup>32</sup> W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 110.



nego, lecz uczestniczy w nim w wyniku zawiadomienia przez właściwy organ o jego wszczęciu<sup>33</sup>.

Niestety zastosowanie art. 66 ust. 1 pkt 4 nie jest prostym zadaniem, gdyż odwołuje się do oceny estetycznej. Głównym problemem jest zdefiniowanie zwrotu niedookreślonego „oszpecenie otoczenia”, określającego ujemny poziom estetyki. Pojęcia niedookreślone mogą dotyczyć pojęć empirycznych, pojęć indywidualizujących się w konkretnych sytuacjach, pojęć odsyłających do innych dziedzin wiedzy<sup>34</sup>. Zauważyć należy, że często skonstruowanie określonej normy prawnej przy pomocy zwrotów niedookreślonych stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek, które legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu nieostrego pojęcia<sup>35</sup>. Dlatego jak zauważa NSA w wyroku z 19.11.2003 r., ciężar udowodnienia tej okoliczności spoczywa na organie administracji<sup>36</sup>. Jednak nie mają one nieograniczonej swobody interpretacyjnej, gdyż jak stwierdził TK wszelkie wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać na rzecz ustalenia treści przepisu w zgodzie z konstytucją<sup>37</sup>. Oznacza to że organy nadzoru budowlanego powinny oprzeć się na konstytucyjnie chronionych standardach i podstawowych zasadach prawa. Dla zrozumienia zwrotu oszpecenie otoczenia, jak zwykle z pomocą przychodzi orzecznictwo i tak według NSA oszpecenie otoczenia powinno być spowodowane usterką samego obiektu budowlanego<sup>38</sup>.

W rzeczywistości jednak treść zwrotowi oszpecenie otoczenia nadaje praktyka. Niewątpliwie podstawowymi przesłankami, któ-

---

<sup>33</sup> A. Kucharska, *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, *Jurysta* 2006, nr 7, s. 23.

<sup>34</sup> M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie NSA*, *Nowe Państwo* 1984, nr 7–8, s. 96–97.

<sup>35</sup> Zob. uchwała TK z 6.11.1991 r., W 2/91, OTK 1991/1/20.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 19.11.2003 r., SA/Sz 2255/01, *Lex Polonica* nr 365632.

<sup>37</sup> Wyrok TK z 15.09.1999, K 11/99, OTK 1999/6/116.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 22.06.2001 r., IV SA 1103/99, *Lex* nr 53388.

rzymi powinny kierować się organy administracji jest ocena konkretnego budynku uzależniona od stanu innych budynków znajdujących się w jego otoczeniu. Stworzenie uniwersalnego szablonu, którym mógłby się posługiwać organ administracji stwierdzając, że obiekt oszpeca otoczenie, nie jest możliwe. Każdy obiekt budowlany ma określone indywidualne cechy wynikające z funkcji jaki ma pełnić i które powinny zostać uwzględnione zgodnie z wyrokiem NSA z 16.05.2002 r.<sup>39</sup> w decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>40</sup>. Dodatkowe regulacje odnoszące się do dbania o estetykę budynków, zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16.08.1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych<sup>41</sup>. W myśl § 6 tego rozporządzenia zakresem okresowej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 u.p.b. należy objąć sprawdzenie stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej elementów budynków, o których mowa w § 5, oraz wszystkie pozostałe elementy budynku, a także estetykę budynku i jego otoczenia. Istotna jest więc w tym przypadku nie tylko dbałość o estetykę samego budynku, ale także o estetykę jego otoczenia, tj. m.in. trawników i chodników<sup>42</sup>.

Podsumowując zawarte w niniejszym opracowaniu rozważania, uznać należy, że zawarte w polskim prawie budowlanym pojęcie estetyki obiektu budowlanego, skłania do podkreślenia wagi ochrony estetyki, które to właściwe przepisy wprowadzają wymóg jakości wyglądu obiektu budowlanego według kryterium dbałości o stan techniczny estetyki obiektu budowlanego, aby nie był przyczyną oszpecenia otoczenia. Estetyka obiektu budowlanego jest wartością, którą jak zauważa I. Niżnik-Dobosz, należy rozważać w kategorii interesu publicznego. Estetyka obiektu budowlanego jest regulowana przez prawo, jeśli wynika to z przepisów

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 16.05.2002 r., SA/Bk 101/02, Lex nr 705626.

<sup>40</sup> J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, PiP 2007, nr 4, s. 98.

<sup>41</sup> Dz. U. nr 74, poz. 836.

<sup>42</sup> J. Murzydło, *Prawo budowlane...*, s. 97–98.

posługującymi się pojęciami szerszymi, w których zawarte jest pojęcie wyglądu obiektu budowlanego postrzegane przez pryzmat sztuki, estetyki czy społecznego odczucia estetycznego<sup>43</sup>.

Ustanowione w tym zakresie odpowiednie regulacje prawa budowlanego mają służyć zapewnieniu ochrony estetyki obiektu, zachowując jego piękno architektoniczne przyczyniając się do kształtowania przestrzeni. W naturalny sposób estetyka obiektów budowlanych wpływa na jakość życia, poprawiając przyjazność dla użytkowników i otoczenia w którym się znajdują.

## ABSTRACT

### Aesthetics in building regulations

This article presents the question of aesthetics of buildings and the protection of the Polish law. Issues to maintain proper appearance of buildings, was already visible in the legislation of the former period. An important example of major providers as aesthetics, it was in the history of Polish law, the principle of the external appearance of buildings in the Regulation of 1928. In the current legal system, sources of aesthetics of buildings could be found in the provisions of the Constitution. The main core of the provisions relating to the aesthetics of buildings is included in the Law Building. The analysis of construction law shows that aesthetics is a key element of axiology the design, construction and maintenance of buildings. The legislature is in favor of protecting aesthetics, regulating directly the duty to maintain in good condition the aesthetic of a building. This allows you to demonstrate the fact that the appearance of the object and its impact on the ambient is not without significance. The approach of the legislator to protect the aesthetics tends to classify it as a category of public interest.

---

<sup>43</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny...*, s. 503.

**GLOSA**  
do wyroku  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 26 marca 2014 r., sygn. II OSK 2601/12<sup>1</sup>

**T e z a**

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 26 marca 2014 r., sygn. II OSK 2601/12

1. Zagraniczny akt urodzenia stanowi wyłączny dowód nie tylko daty i miejsca urodzenia, ale również innych danych zawartych w tym akcie, a w szczególności imienia nadanego dziecku tuż po urodzenia oraz zmiany tego imienia dokonanego w terminie późniejszym, wpisanej w formie wzmianki dodatkowej.

2. Organ dokonujący wpisania do polskiej księgi stanu cywilnego aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą, nie może pominąć znajdujących się w tym akcie wzmianek dodatkowych.

I. Postępowanie organu pierwszej instancji – Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (dalej „USC”) – zainicjował wniosek, w którym P. B., działający w imieniu pełnomocnika wniósł o umiejscowienie zagranicznego aktu<sup>2</sup> urodzenia swojej córki. Do wnio-

---

<sup>1</sup> Publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2011 r., nr 212, poz. 1264 z późn. zm.) dalej „uPasc”, akt stanu cywilnego sporządzony za granicą może być wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu. Czynność taka nazywana jest potocznie „umiejscowieniem aktu” lub jego „transkrypcją”. Pojęcia zamienne stosowane są zarówno przez organy administracji, jak i sądy.

sku dołączono oryginalny odpis aktu urodzenia wraz z tłumaczeniem dokonany przez tłumacza przysięgłego, z którego wynika, że imię nadane dziecku przez ojca przy rejestracji urodzenia zostało zmienione na podstawie jego oświadczenia. Wpisaniu do polskiej księgi stanu cywilnego zagranicznego aktu urodzenia dziecka ze zmienionym imieniem sprzeciwiła się matka dziecka, twierdząc, że mąż dokonał zmiany imienia dziecka bez jej wiedzy i zgody. Jednocześnie wniosła o dokonanie transkrypcji przedłożonego przez siebie odpisu zagranicznego aktu urodzenia córki wydanego po urodzeniu, w którym figurowało imię nadane dziecku po urodzeniu.

Organ pierwszej instancji orzekając na podstawie art. 73 ust. 1 uPasc o wpisaniu do polskiej księgi stanu cywilnego aktu urodzenia przedłożonego przez ojca dziecka stwierdził, że jakkolwiek dokumenty przedłożone przez strony mają charakter odpisów akt stanu cywilnego, to jedynie dokument przedłożony przez ojca dziecka jest odpisem aktualnym i spełnia wszystkie wymogi konieczne do zarejestrowania w polskich księgach stanu cywilnego. Z decyzją tą nie zgodziła się matka dziecka składając odwołanie.

Organ drugiej instancji (wojewoda) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję dzieląc stanowisko organu pierwszej instancji. Odnosząc się do prawnego charakteru transkrypcji organ powołał się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 6/02<sup>3</sup>, w którym opowiedziano się za sprowadzeniem transkrypcji jedynie do sytuacji, w której następuje sporządzenie aktu krajowego, reprodukującego wpis aktu zagranicznego. W tym zakresie wojewoda podkreślił, że kierownik urzędu stanu cywilnego jedynie wpisuje akt podlegający transkrypcji, a więc przytacza jego treść i nie może podać innej treści aktu niż wynikająca wprost z dokumentu zagranicznego. Niedopuszczalne jest zatem w ramach tego postępowania ingerowanie w treść zagranicznego aktu stanu cywilnego<sup>4</sup>. W rezultacie zaskarżona decyzja odpowia-

---

<sup>3</sup> Publ. OSNC 2004/7-8/131.

<sup>4</sup> Porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., II OSK 524/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

da tym wymogom. Na powyższą decyzję skargę wniosła matka dziecka.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. (dalej „WSA”) uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek z innych przyczyn niż wymienione w jej treści. Zdaniem sądu organy administracji publicznej dopuściły się naruszenia przepisów prawa materialnego, to jest art. 73 ust. 1 uPasc, które miało wpływ na wynik sprawy. Na wstępie, odnosząc się do zarzutów skargi, sąd wojewódzki wskazał, że postępowanie prowadzone w trybie art. 73 ust. 1 uPasc nie ma na celu zbadania zgodności transkrybowanego aktu ze stanem faktycznym wynikającym z innych aktów stanu cywilnego oraz zgodności z prawdą zdarzeń stwierdzonych w tych aktach. Jak wynika bowiem z art. 4 uPasc akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych: ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym. Przy okazji transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego nie można zatem rozstrzygać o ważności przedłożonego aktu lub jego nieważności, jako że dokument taki stanowi dowód zdarzenia prawnego na równi z krajowym aktem stanu cywilnego i wywiera takie same skutki. W tym zakresie organ odwoławczy słusznie przytoczył stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w postanowieniu z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 6/02. Przy takim charakterze prawnym transkrypcji opartej o przepis art. 73 ust. 1 uPasc oraz uwzględnieniu treści art. 4 uPasc i art. 1138 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>5</sup>, przyjąć należy, że postępowanie prowadzone w tym trybie nie jest postępowaniem, do którego miałyby w pełni zastosowanie wszystkie zasady postępowania administracyjnego regulowane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>. Zakres bowiem podejmowanych czynności przez organ jest determinowany szczególnym charakterem tej instytucji. Zdaniem WSA zadaniem organu w tym postępowaniu jest ustalenie, czy przedłożony dokument ma cha-

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 101, dalej „K.p.c.”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej „K.p.a.”.

rakter aktu stanu cywilnego i wydanie stosownej decyzji (o wpisaniu lub o odmowie jego wpisania do polskich ksiąg stanu cywilnego) w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Dokonując kontroli legalności wydanych w niniejszej sprawie decyzji, WSA stwierdził, że w przypadku zagranicznego aktu urodzenia art. 73 ust. 1 uPasc nie daje podstaw do transkrypcji innych danych niż określone w art. 40 ust. 2 uPasc<sup>7</sup>. Transkrypcja polega bowiem na przeniesieniu niezbędnej i zakreślonej przepisami, w tym art. 40 ust. 2 uPasc treści zagranicznego aktu. Jest to szczególnie istotne w niniejszej sprawie, ponieważ powodem sprzeciwu strony skarżącej jest właśnie wpisanie wzmianki o zmianie imienia jej córki. Na gruncie niniejszej sprawy oznacza to, że nie było podstaw do wpisu do polskiej księgi urodzeń, wraz z aktem urodzenia wzmianki o zmianie imienia dziecka skarżącej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł wojewoda. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że transkrypcja ogranicza się wyłącznie do wiernego przeniesienia treści zawartej w odpisie zagranicznego aktu urodzenia (obejmującej wszystkie dane zawarte w tym akcie) do polskiej księgi urodzeń, jak wynika bowiem ze stanowiska WSA, przy okazji transkrypcji nie można rozstrzygać o ważności przedłożonego zagranicznego aktu, czyli o ważności jakichkolwiek danych zawartych w tym akcie, w tym również wzmianek dodatkowych. Zasadnie zatem organ I instancji wydał decyzję o wpisaniu do polskiej księgi urodzeń zagranicznego aktu urodzenia, obejmującego wszystkie dane w nim zawarte, w tym również wynikające ze wzmianki dodatkowej dotyczącej zmiany imienia dziecka nadanego mu po jego urodzeniu. Przyjęta i niekwestionowana przez sądy administracyjne praktyka rozstrzyga-

---

<sup>7</sup> Zgodnie z przytoczonym przepisem do aktu urodzenia wpisuje się: 1) nazwisko, imię (imiona) i płeć dziecka; 2) miejsce i datę urodzenia dziecka; 3) nazwiska, nazwiska rodowe rodziców, imię (imiona), miejsce i datę urodzenia, miejsce zamieszkania każdego z rodziców w chwili urodzenia się dziecka; 4) nazwisko, imię i miejsce zamieszkania zgłaszającego; 5) dane dotyczące zakładu opieki zdrowotnej, jeżeli sporządzenie aktu następuje na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 39 ust. 2.

nia wniosków o dokonanie transkrypcji zagranicznego aktu w trybie decyzji administracyjnej oznacza, iż właściwy organ wydaje decyzję o wpisaniu tego aktu do polskich akt stanu cywilnego. W decyzji tej wpisuje się akt podlegający transkrypcji, a więc przytacza się jego treść. Przyjęta zatem wykładnia powołanego przepisu prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania treści decyzji o wpisaniu aktu zagranicznego i treści polskiego aktu stanu cywilnego.

Rozpatrując skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny (dalej „NSA”) uznał ją za uzasadnioną. W ocenie NSA istota sporu w niniejszej sprawie sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy dopuszczalne jest w świetle polskiego prawa wpisanie do polskiej księgi urodzeń zagranicznego aktu urodzenia wraz z uczynioną w tym akcie wzmianką o zmianie imienia dziecka. Sąd pierwszej instancji uznał, że uwzględnienie takiego wniosku, byłoby niezgodne z art. 40 ust. 2 i art. 73 uPasc. NSA nie podzielił tego stanowiska.

NSA przytoczył ugruntowany i powszechnie podzielany obecnie pogląd, zgodny z którym transkrypcja nie ma charakteru rejestracyjnego. Konsekwencją tak rozumianego pojęcia transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego jest niedopuszczalność wprowadzania zmian w jego treści w toku wpisywania do polskiej księgi stanu cywilnego. W rozpoznawanej sprawie zagraniczny akt urodzenia dziecka zawierał już wzmiankę o zmianie imienia dziecka, której zgodnie z przedstawionym powyżej stanowiskiem kierownik urzędu stanu cywilnego nie mógł pominąć. Za taką argumentacją przemawia również to, że zagraniczne dokumenty urzędowe mają moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi (art. 1138 K.p.c.), zaś akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych, ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym (art. 4 uPasc). Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. III CZP 58/2012<sup>8</sup>, stwierdził nawet, że

---

<sup>8</sup> Publ. OSNC 2013/5.



akt stanu cywilnego sporządzony za granicą stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych także wtedy, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zagraniczny akt urodzenia stanowi wyłączny dowód, nie tylko daty i miejsca urodzenia dziecka, ale również innych danych zawartych w tym akcie, a w szczególności imienia nadanego dziecku tuż po urodzeniu oraz zmiany tego imienia dokonanej w terminie późniejszym, wpisanej w formie wzmianki dodatkowej. Tym samym NSA podzielił stanowisko przedstawione w skardze kasacyjnej, zgodnie z którym wzmianki dodatkowe z chwilą wpisania do aktu stanu cywilnego stają się integralną częścią tego aktu, a zatem posiadają taką samą moc dowodową, jak dane zawarte w jego zasadniczej części<sup>9</sup>.

**II.** Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadzała się do oceny, czy zmiana imienia dokonana za granicą, zgodnie z prawem innego kraju, ujawniona w odpisie zagranicznego aktu stanu cywilnego w formie wzmianki dodatkowej powinna zostać przeniesiona w wyniku transkrypcji do polskiej księgi stanu cywilnego.

Przedstawiony problem jest wycinkiem szerszej dyskusji nad obowiązywaniem w polskim porządku prawnym zmian danych zawartych w aktach stanu cywilnego dokonywanych przez oby-

---

<sup>9</sup> Por. A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2011, s. 224–245 (tezy 26–27 do art. 73 uPasc.). A. Czajkowska posługuje się pojęciem „aktu zagranicznego w zasadniczej części” stając na stanowisku, że w przypadku wpisania w akcie zagranicznym wzmianki dodatkowej o rozwodzie nie podlegającym uznaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powinno dojść do odmowy transkrypcji. Strona będzie jednak mogła posłużyć się zagranicznym aktem stanu cywilnego jako dowodem wyłącznym na potwierdzenie znajdujących się w jego zasadniczej części informacji o zawarciu związku małżeńskiego. Moim zdaniem stanowisko takie jest błędne. Zagraniczny akt małżeństwa powinien zostać transkrybowany w zakresie danych potwierdzających zawarcie związku małżeńskiego. Uznanie natomiast zagranicznego wyroku rozwodowego będzie czynnością odrębną od transkrypcji, nie uniemożliwiającą uzyskania polskiego aktu małżeństwa koniecznego do naniesienia zmian w rejestrze PESEL oraz uzyskania polskiego dokumentu tożsamości.

wateli polskich za granicą. Znikoma ilość orzeczeń oraz publikacji naukowych w tym przedmiocie prowadzi do niejednolitego orzekania w urzędach stanu cywilnego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwałą z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12 Sąd Najwyższy zakończył dyskusję nad charakterem prawnym transkrypcji potwierdzając, że nie ma ona charakteru rejestracyjnego, a jest jedynie przetransponowaniem pod względem językowym i formalnym obcego aktu stanu cywilnego na obowiązujący w Polsce język urzędowy i w formie obowiązującej dla rejestracji urodzeń, małżeństw i zgonów. Pozostał jednak problem objęcia transkrypcją znajdujących się w akcie zagranicznym wzmianek dodatkowych naniesionych na podstawie niepodlegających uznaniu w polskim porządku prawnym orzeczeń sądu państwa obcego lub rozstrzygnięć innych organów państw obcych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2012 r., IV SA/Wa 466/12<sup>10</sup> odwołał się do zasady „ekwiwalentności polskiej i obcych urzędowych rejestracji stanu cywilnego”. W myśl tej zasady, akceptowanej przez część doktryny i orzecznictwa, „ekwiwalentność” rejestracji polegać ma na tożsamości polskiej i zagranicznej rejestracji tego samego zdarzenia w dwóch różnych rejestrach (zagranicznym i krajowym)<sup>11</sup>. Transkrypcja powinna być zatem automatyczną czynnością polegającą na przepisaniu treści odpisu zagranicznego aktu stanu cywilnego wraz ze znajdującymi się w nim wzmiankami dodatkowymi. Pogląd taki jest niejednokrotnie nie do pogodzenia mając na uwadze tytuł I księgi trzeciej K.p.c., rozporządzenie „Bruksela IIa”<sup>12</sup>, przepisy ratyfikowanych umów międzynarodo-

<sup>10</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

<sup>11</sup> Zobacz P. Mostowik, *O planach ujednoczenia reguł dowodzenia oraz wzajemnej skuteczności rejestracji stanu cywilnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Zielona księga z 14 grudnia 2010 r.)*, Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego, Lublin 2011, nr 1, s. 92–93.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchy-

wych<sup>13</sup>, przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>14</sup> oraz ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe<sup>15</sup>. Pragnę podkreślić, że w doktrynie oraz orzecznictwie nie ma obecnie sporu, co do obligatoryjnego zamieszkania w trakcie transkrypcji, w polskim akcie stanu cywilnego, danych wynikających z rejestracji stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa oraz zgonu)<sup>16</sup>. Spór dotyczy obligatoryjności zamieszkania w polskim akcie stanu cywilnego zmian, które nastąpiły po sporządzeniu aktu i mają znaczenie dla jego treści lub ważności na gruncie prawa obcego i są jednocześnie sprzeczne z krajowym porządkiem prawnym.

**III.** Zdaniem glosatora kwestią wstępną w niniejszym sporze jest wyjaśnienie, czym tak właściwie jest akt stanu cywilnego oraz wzmianka dodatkowa. Aktualnie prowadzona w Rzeczypospolitej Polskiej rejestracja stanu cywilnego została uregulowana w ustawie z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje się w formie: aktu stanu cywilnego, decyzji, postanowień w sprawach określonych w art. 24, 25 i 89 uPasc – chyba że z przepisów ustawy wynika inna forma załatwienia sprawy<sup>17</sup>. Rejestracji stanu cywilnego osób dokonuje się w księgach stanu cywilnego w formie aktów urodzenia, małżeństwa oraz zgonu. W księgach stanu cy-

---

lające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz. U. L 338 z 23.12.2003 r., z późn. zm.).

<sup>13</sup> Wykaz aktualnie obowiązujących umów międzynarodowych regulujących sprawy osobowe i rodzinne znajdujące się w kompetencji USC można znaleźć w artykule P. Wypycha, *Krótki przewodnik po skuteczności orzeczeń zagranicznych w sprawach osobowych i rodzinnych*, Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego, Lublin 2012, nr 1, s. 193–213.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 788 z późn. zm., dalej „Kro”.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2008 r., nr 80, poz. 432, dalej „Ppm”.

<sup>16</sup> Należy jednocześnie zaznaczyć, że zgodnie z prawem polskim w pełni uzasadniona jest odmowa transkrypcji np.: aktu urodzenia dziecka rodziców tej samej płci, małżeństwa osób tej samej płci, aktu małżeństwa czasowego czy też aktu małżeństwa poligamicznego.

<sup>17</sup> Art. 7 ust. 1 uPasc.

wilnego dokonuje się także innych wpisów przewidzianych w odrębnych przepisach<sup>18</sup>. Jeżeli po sporządzeniu aktu stanu cywilnego nastąpią zdarzenia, które mają wpływ na jego treść lub ważność, zmiany z nich wynikające wpisuje się do aktu w formie wzmianki dodatkowej (art. 21 ust. 1 uPasc). Podstawę do wpisania wzmianki, stanowią prawomocne orzeczenia sądów, ostateczne decyzje, odpisy z akt stanu cywilnego oraz inne dokumenty mające wpływ na treść lub ważność aktu (art. 21 ust. 2 uPasc). Pod treścią aktu stanu cywilnego zamieszcza się przypiski zawierające informacje o innych aktach stanu cywilnego dotyczących tej samej osoby (art. 21 ust. 3 uPasc). Akty urodzenia, małżeństwa i zgonu sporządza się według wzorów stanowiących odpowiednio załączniki nr 1, 2 i 3 do rozporządzenia wykonawczego do uPasc<sup>19</sup>. Każdy z aktów sporządzany jest w księdze stanu cywilnego na odrębnej karcie. Począwszy od wprowadzenia cywilnej rejestracji stanu cywilnego w 1946 r., akty stanu cywilnego prowadzi się w „formie rubrykowanej”<sup>20</sup>. Każda z danych wpisywanych do aktu stanu cywilnego wpisywana jest w rubryce określonej wzorem aktu. Pod aktem znajduje się rubryka, w której zamieszcza się przypiski, po lewej stronie aktu rubryka przeznaczona jest do wpisywania wzmianek dodatkowych.

W orzeczeniach organów administracji oraz sądów wciąż zdarzają się pomyłki uznające za akty stanu cywilnego dokumenty

---

<sup>18</sup> Art. 2 uPasc. Przykładem rejestracji w księdze stanu cywilnego zdarzeń innych niż urodzenie, małżeństwo lub zgon jest np. wpisywane w księdze urodzeń oświadczenie o uznaniu ojcostwa dziecka poczętego, lecz nienarodzonego (art. 44 ust. 1 uPasc w związku z art. 75 § 1 Kro).

<sup>19</sup> § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji z dnia 26 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów (Dz. U. z 1998 r., nr 136, poz. 884), dalej „rozporządzenie”.

<sup>20</sup> Zasadę taką wprowadził art. 32 ust. 1 dekretu z dnia 25 września 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1945 r., nr 48, poz. 272).

nimi nie będące<sup>21</sup>. O tym czy zagraniczny dokument urzędowy jest zgodnie z polskim prawem aktem stanu cywilnego decyduje fakt, czy rejestruje on zdarzenia urodzenia, małżeństwa osób odmiennej płci<sup>22</sup> lub zgonu osób fizycznych. Nieuzasadnionym jest zamienne stosowanie pojęć „akt stanu cywilnego” oraz „odpis aktu stanu cywilnego”. Pomimo, iż zgodnie z art. 79 uPasc zupełne oraz skrócone odpisy aktów stanu cywilnego wydawane są na podstawie ksiąg stanu cywilnego, wyłączną moc dowodową mają jedynie akty stanu cywilnego<sup>23</sup>. Zarówno w obecnie obowiązującej ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego, jak również aktach normatywnych ją poprzedzających<sup>24</sup> brak przepisu określającego „nieważność odpisu”, regulowana jest jedynie nieważność aktu. Na gruncie obowiązujących przepisów moc dowodową posiadają zarówno odpisy „aktualne” jak również „nieaktualne”, co więcej, ważne są również odpisy oraz wypisy wydawane na podstawie dekretów poprzedzających uPasc. Z odpisów takich nie wynika, czy odpowiadają „aktualnej” treści aktu. Mają one jedynie walor dokumentu urzędowego.

Aktem stanu cywilnego jest *sensu stricto*<sup>25</sup> część karty w księdze stanu cywilnego z rubrykami określonymi przez ustawodawcę jako akt urodzenia, akt małżeństwa oraz akt zgonu zawierającymi

---

<sup>21</sup> W wyroku WSA w Warszawie z dnia 22.05.2012 r., IV SA/Wa 466/12 sąd uznał, że aktem stanu cywilnego jest „akt sporządzony w formie oświadczenia woli złożonego przez jego ojca przed urzędnikiem stanu cywilnego w Nowej Południowej Walii”.

<sup>22</sup> Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 Kro małżeństwem nazwać można jedynie związek osób o odmiennej płci.

<sup>23</sup> Zobacz J. Dobkowski, *Preponderancja aktów stanu cywilnego*, Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego, Lublin 2011, nr 2, s. 22–24.

<sup>24</sup> Pierwszym z aktów normatywnych wprowadzających na ziemiach polskich cywilną rejestrację stanu cywilnego był wspomniany dekret z 1945 r., drugim, poprzedzającym obecnie obowiązującą ustawę, był dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1955 r., nr 25, poz. 151).

<sup>25</sup> W glosowanym wyroku wojewoda oraz NSA posługuje się pojęciem „aktu w jego zasadniczej części”.

dane wynikające z rejestracji określonego aktem zdarzenia. Prawo polskie nie zawiera definicji stanu cywilnego. Jak wskazano w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2006 r., V CSK 108/05<sup>26</sup>, jako stan cywilny rozumieć należy sytuację prawną człowieka ze względu na jego przynależność do rodziny, rozumiejąc przez to pojęcie zarówno więzy wynikające z pokrewieństwa, jak i więzy łączące małżonków. Wzmianka dodatkowa jest natomiast jedyną prawną formą odnotowania zmiany treści aktu stanu cywilnego lub jego nieważności. Jej zamieszczenie w akcie stanu cywilnego nie zmienia katalogu danych w nim rejestrowanych, potwierdza jedynie, że z datą jej zamieszczenia akt podlega określonej zmianie lub traci ważność. Podstawowe z konsekwencji takiego podejścia jest uznanie, że to, czy określone zdarzenie mające miejsce za granicą ma wpływ na treść lub ważność aktu stanu cywilnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlega ocenie prawa polskiego. Rozumiejąc akt stanu cywilnego *sensu stricto*, wpisaniu do polskiej księgi stanu cywilnego podlegają dane znajdujące się w zagranicznym akcie stanu cywilnego z pominięciem wzmianek dodatkowych. Następnie, na podstawie dokumentów przedłożonych przez stronę (orzeczenia organu państwa obcego wraz z jego urzędowym tłumaczeniem na język polski), w przypadku oceny, że wpływają one na treść lub ważność aktu polskiego i podlegają wykonaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowią podstawę wpisania wzmianki dodatkowej w polskim akcie.

Rozumiejąc ten sam akt *sensu largo*, transkrypcja obejmuje *de facto* wszystkie dane zawarte w odpisie, bez możliwości pominięcia którejkolwiek z nich w inny sposób niż odmowa transkrypcji całego aktu. Drugie podejście ma daleko idące negatywne konsekwencje. Trudnym do akceptacji jest pogląd, zgodnie z którym transkrypcji podlega każdy zagraniczny akt stanu cywilnego, bez żadnych ograniczeń. Niewielu zwolenników ma również pogląd, że każde zdarzenie ujawnione z zagranicznym akcie stanu cywil-

---

<sup>26</sup> Publ. LEX nr 490441.

nego powinno zostać wpisane jako wzmianka dodatkowa w akcie polskim<sup>27</sup>. „W toku transkrypcji zasadniczo nie dokonuje się merytorycznej kontroli aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą z punktu widzenia prawdziwości stwierdzonego w nim zdarzenia, zgodności tego zdarzenia z prawem oraz motywacji podmiotu przedstawiającego akt do transkrypcji. Tylko wyjątkowo może dojść do odmowy transkrypcji z powołaniem się na jej sprzeczność z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>28</sup>. Założenie, że akt stanu cywilnego *sensu largo* to wszystkie dane w nim zawarte nakazuje zatem transkrypcję do polskiej księgi stanu cywilnego zarówno danych objętych rejestracją urodzenia, małżeństwa oraz zgonu jak również wszystkich wzmianek dodatkowych wpływających na treść zagranicznego aktu.

Czy zatem do polskiej księgi stanu cywilnego może zostać wpisany akt stanu cywilnego zawierający wzmiankę dodatkową, która nie podlegałaby uznaniu zgodnie z prawem polskim? Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w głosowanym wyroku stanął na stanowisku, że działanie takie jest poprawne. W rozpatrywanej sprawie decyzją organu pierwszej instancji do polskiego aktu urodzenia w wyniku transkrypcji wpisane zostało oświadczenie ojca dziecka o zmianie imienia dziecka, złożone 7 miesięcy i 3 tygodnie po urodzeniu, bez wiedzy oraz zgody matki dziecka. Zgodnie z prawem polskim rodzice dziecka mogą w ciągu 6 miesięcy od daty sporządzenia aktu urodzenia złożyć kierownikowi urzędu stanu cywilnego pisemne oświadczenie o zmianie imienia (imion) dziecka wpisanego do aktu w chwili jego sporządzenia (art. 51 ust. 1 uPasc). Zmienione imię (imiona) wpisuje się do aktu urodzenia dziecka jako wzmiankę dodatkową (art. 51 ust. 2 uPasc). Po upływie tego terminu zastosowanie ma art. 9 ust. 1

---

<sup>27</sup> Zobacz M. Wojewoda, *Swobodny przepływ i uznawanie aktów stanu cywilnego*, Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego, Lublin 2011, nr 2, s. 158–159.

<sup>28</sup> Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12.

ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>29</sup>, zgodnie z którym, zmiana imienia lub nazwiska małoletniego dziecka następuje na pisemny wniosek przedstawiciela ustawowego dziecka. Do zmiany imienia w trybie administracyjnym dochodzi w przypadku, gdy drugi z rodziców wyraził na to zgodę, chyba że nie ma on pełnej zdolności do czynności prawnych, nie żyje lub nie jest znany albo jest pozbawiony władzy rodzicielskiej (art. 8 ust. 2 Uzin). W przypadku braku porozumienia między rodzicami dziecka, każde z nich może zwrócić się do sądu opiekuńczego o wyrażenie zgody na zmianę nazwiska dziecka (art. 8 ust. 3 Uzin.). W analizowanym przypadku zmiana imienia dziecka nastąpiła na podstawie oświadczenia jednego z rodziców, bez wiedzy i zgody drugiego, w trybie określonym prawem obcym. Zgodnie z przepisami Kro, jeżeli władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom, każde z nich jest obowiązane i uprawnione do jej wykonywania (art. 97 § 1 Kro). O istotnych sprawach dziecka rodzice rozstrzygają wspólnie; w braku porozumienia między nimi rozstrzyga sąd opiekuńczy (art. 97 § 2 Kro). Zmiana imienia dziecka powinna być traktowana jako sprawa istotna, przesądza ona bowiem o brzmieniu imienia dziecka na przyszłość. Dlatego też ustawodawca zarówno w uPasc jak i Uzin określił, że warunkiem koniecznym do zmiany imienia dziecka jest zgoda obojga rodziców.

**IV.** Z głosowanego wyroku oraz wyroku sądu pierwszej instancji nie wynika, jakie obywatelstwo posiadało dziecko. Informacja ta jest istotna z punktu widzenia roli, jaką obywatelstwo pełni w rozstrzyganiu kolizji norm w przestrzeni. Jest ono bowiem podstawowym łącznikiem w większości spraw „osobistych”<sup>30</sup>. Szczególnie chronioną kategorią dóbr osobistych wyodrębnioną przez Ppm do odrębnych przepisów jest imię i nazwisko osoby fizycznej (art. 15 ust. 1 Ppm). Dobra te oraz ich prawna ochrona podlegają

<sup>29</sup> Dz. U. z 2008 r., nr 220, poz. 1414, dalej „Uzin”.

<sup>30</sup> Zobacz, M. Wojewoda, *Stosowanie norm kolizyjnych w praktyce USC*, Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego, Lublin 2011, nr 1, s. 43.



zawsze prawu ojczystemu. Przepisy Ppm wskazują ponadto, że do nabycia albo zmiany imienia lub nazwiska stosuje się prawo właściwe do oceny skutków zdarzenia, które prowadzi do nabycia albo zmiany imienia lub nazwiska (art. 15 ust. 2 Ppm). Zmiana tych danych jest zatem możliwa i skuteczna na gruncie prawa obcego, niemniej jednak ocena jej skutków na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku obywatela polskiego, podlega zawsze prawu polskiemu. Prawo to natomiast, jako jedyny tryb administracyjnej zmiany imienia wskazuje przepisy art. 4 Uzin. Prowadzi to do konkluzji, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zmiana imienia (oraz nazwiska) dokonana poza granicami kraju oraz w konsekwencji możliwość wpisania na jej podstawie do polskiego aktu stanu cywilnego wzmianki dodatkowej winny być oceniana zawsze przez pryzmat prawa polskiego.

W przypadku rozumienia zagranicznego aktu stanu cywilnego *sensu largo*, to samo oświadczenie o zmianie imienia, wpisane do zagranicznego aktu urodzenia przedłożonego do transkrypcji oraz złożone przed organem obcym po transkrypcji aktu i następnie złożone w polskim USC w celu wpisania wzmianki dodatkowej pociągnęłyby za sobą odmienne skutki. W pierwszym przypadku (będącym odzwierciedleniem głosowanego wyroku) akt polski posiadałby wzmiankę dodatkową informującą o zmianie imienia dziecka. W drugim przypadku, kierownik USC wpisałby w polskiej księdze stanu cywilnego akt urodzenia zgodny z zagranicznym aktem urodzenia sporządzonym w dacie rejestracji urodzenia. Następnie odmówiłby wpisania wzmianki o zmianie imienia dziecka na podstawie orzeczenia nie podlegającego uznaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując jednocześnie wnioskodawcy właściwy tryb zmiany imienia określony prawem polskim.

V. Glosator w pełni aprobuje dokonane przez sąd pierwszej instancji ustalenia zakresu danych podlegających określeniu, jako akt urodzenia poprzez odwołanie się do art. 40 ust. 2 uPasc. Niezrozumiałym są z drugiej strony zarzuty powołane w skardze kasacyjnej przez wojewodę polegające na uznaniu, że dane określo-

ne art. 40 ust. 2 uPasc, określają jedynie dane podlegające wpisaniu do aktu urodzenia w momencie jego rejestracji. Z literalnego brzmienia ww. przepisu wynika wprost, że określa on dane składające się na akt urodzenia, na podstawie których załącznikiem nr 1 rozporządzenia ustalono następnie wzór graficzny aktu urodzenia.

Zasady postępowania z „zagranicznymi dokumentami stanu cywilnego” reguluje art. 73 uPasc, stanowiący kolejno, że: akt stanu cywilnego sporządzony za granicą może być wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu (ust. 1); wpisanie wzmianki dodatkowej lub zamieszczenia przypisku w akcie stanu cywilnego na podstawie orzeczenia sądu państwa obcego lub rozstrzygnięcia innego organu państwa obcego następuje, jeżeli orzeczenie to podlega uznaniu na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego lub innych właściwych przepisów (ust. 2); na podstawie aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą wpisuje się z urzędu wzmianki dodatkowe lub zamieszcza przypiski w akcie stanu cywilnego sporządzonym w polskich księgach stanu cywilnego, jeżeli odpis zagranicznego aktu stanu cywilnego przesłano do kraju w wykonaniu umowy międzynarodowej przewidującej wzajemną wymianę aktów stanu cywilnego (ust. 3); kierownik urzędu stanu cywilnego może wpisać wzmiankę dodatkową lub zamieścić przypisek na podstawie innego dokumentu pochodzącego od organu państwa obcego, a niewymagającego uznania (ust. 4). Nie bez znaczenia jest fakt, że w jednej jednostce redakcyjnej uPasc zawarty został przepis regulujący wpisanie do polskiej księgi aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą oraz przepisy regulujące nanoszenie wzmianek dodatkowych w polskich aktach stanu cywilnego na podstawie orzeczenia sądów państw obcych, rozstrzygnięć organów państw obcych oraz zagranicznych aktów stanu cywilnego. Dokonując wykładni celowościowej cyt. art. 73 uPasc należy stwierdzić, że ustawodawca ustanowił zakaz wpisania do polskiej księgi stanu cywilnego wzmianki dodatkowej na podstawie orzeczenia lub dokumentu pochodzącego od organu państwa obcego

niepodlegającego wykonaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt zamieszczenia przepisów w artykule regulującym postępowanie z dokumentami zagranicznymi wskazuje na konieczność oceny wzmianki dodatkowej znajdującej się w akcie transkrybowanym pod względem możliwości jej zamieszczenia w polskim akcie stanu cywilnego.

**VI.** Zgodnie z zasadą ekwiwalentności polskiego i zagranicznego rejestru stanu cywilnego należy uznać, że każda zmiana danych osobowych dokonana poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zagranicznym rejestrze stanu cywilnego, powinna być następnie zamieszczona w postaci wzmianki dodatkowej w polskim akcie stanu cywilnego. Głosowane orzeczenie (pomimo, że jest jedynie wyrokiem w indywidualnej sprawie), stanowi wyraźny sygnał dla kierowników USC, że NSA podziela skrajnie rozumianą zasadę ekwiwalentności polskiego i zagranicznego rejestru stanu cywilnego.

Należy pamiętać, że „rejestr stanu cywilnego” jest podstawowym rejestrem państwowym. To z niego wynika imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia oraz inne dane określone w uPasc. To akty stanu cywilnego stanowią podstawę funkcjonowania rejestru PESEL oraz sporządzenia polskich dokumentów tożsamości. Stabilność danych zamieszczonych w akcie stanu cywilnego wyrażająca się możliwością ich zmiany wyłącznie w prawnie określonych przypadkach stanowi jeden z filarów stabilności obrotu prawnego. Przyjęta w Uzin podstawa zmiany imienia lub nazwiska oparta została na istnieniu ważnych powodów uzasadniających zmianę, istniejących po stronie wnioskodawcy. Wśród tych powodów ustawodawca wymienia noszenie innego imienia lub nazwiska zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada (art. 4 ust. 1 pkt 4 Uzin). Przyjęte założenie nie wyklucza zatem możliwości zmiany imienia lub nazwiska zgodnie z prawem polskim przez osoby, które dokonały takiej zmiany uprzednio zgodnie z prawem innego obywatelstwa. Jego celem jest natomiast jednoczesna zmiana imienia lub nazwiska we wszystkich polskich aktach stanu cywilnego oraz polskich doku-

mentach tożsamości. Dopuszczenie do niekontrolowanej zmiany danych osobowych w wyniku wpisywania w polskich aktach stanu cywilnego wzmianek dodatkowych na podstawie niepodlegających wykonaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej orzeczeń sądów państw obcych lub rozstrzygnięć innych organów państw obcych może doprowadzić natomiast do zmiany imienia lub nazwiska tylko w jednym z aktów stanu cywilnego tej samej osoby. Jej skutkiem może być również zamieszczanie w polskich aktach stanu cywilnego informacji o zdarzeniach, które zgodnie z polskim prawem nie powinny być w nich odnotowywane<sup>31</sup>.

Uchwałą III CZP 58/12 Sąd Najwyższy ustalił jednoznacznie, że akt stanu cywilnego sporządzony za granicą stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych także wtedy, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego. Uchwała ta nie rozwiązała jednak problemu z zagranicznymi aktami stanu cywilnego zawierającymi wzmianki dodatkowe na podstawie orzeczenia sądów państw obcych, rozstrzygnięć organów państw obcych oraz zagranicznych aktów stanu cywilnego niepodlegających uznaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie stanowiska, że zagraniczny akt stanu cywilnego stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych zasługuje na pełną aprobatę, w szczególności w stosunku do zagranicznych aktów stanu cywilnego dotyczących cudzoziemców. Każde państwo ma bowiem legalny monopol na ustanawianie prawa dotyczącego swoich obywateli w granicach swego terytorium. Brak obowiązku transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego obywateli polskich, doprowadza do ciągłego zwiększania się liczby osób figurujących pod różnymi danymi osobowymi w rejestrach różnych państw. Coraz częściej zdarzają się również przypadki, że osoby takie występują przed polskimi sądami lub organami administracji jako cudzoziemcy pod zmienionymi danymi osobowymi, podczas gdy posiadają obywatelstwo polskie i w polskich rejestrach figurują ciągle

---

<sup>31</sup> Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 uPasc akt stanu cywilnego powinien zawierać tylko dane wymagane przez prawo.

z niezmienionymi danymi<sup>32</sup>. Rozwiązaniem tej sytuacji nie jest jednak wprowadzenie pełnej ekwiwalentności polskiego i zagranicznych rejestrów stanu cywilnego. Zasada taka doprowadzi bowiem do wprowadzenia do polskich aktów stanu cywilnego zmian danych osobowych niezgodnych z prawem polskim. Zagraniczne rejestry stanu cywilnego nie gromadzą bowiem wyłącznie danych przewidzianych prawem polskim. Z drugiej strony dojdzie do sytuacji niedopuszczalnej w uPasc, gdy jedna osoba posiada kilka aktów stanu cywilnego z różnymi danymi, co zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami skutkować będzie koniecznością sprostowania jednego z aktów w sądzie w trybie nieprocesowym<sup>33</sup>.

Rozwiązaniem takiej sytuacji może być wprowadzenie prawnego obowiązku ujednoczenia danych zawartych w polskich i zagranicznych aktach stanu cywilnego obywateli polskich np. na zasadzie ujednoczenia do danych noszonych zgodnie z obywatelstwem kraju, z którym osoby takie są bardziej związane. Interes poszczególnych obywateli nie powinien być bowiem przedkładany ponad interes ogółu społeczeństwa, którego naruszenie upatrywać można w doprowadzeniu do sytuacji, w której osoby posiadające wiele obywatelstw będą mogły posługiwać się legalnie wydanymi dokumentami tożsamości różnych państw, na różne dane osobowe.

Prawidłowym postępowaniem w przypadku rozpatrywanym glosowanym wyrokiem jest wpisanie do polskiej księgi stanu cywilnego zagranicznego aktu urodzenia rozumianego *sensu stricto*, jako dane zarejestrowane zdarzeniem urodzenia określone przepisem art. 40 ust. 2 uPasc. Wpisanie wzmianki dodatkowej nastąpić może natomiast w przypadkach określonych w przepisach art. 21 ust. 2 oraz art. 73 ust. 2–4 uPasc.

Należy podkreślić jednoznacznie, że zagraniczne akty stanu cywilnego zawierają często wzmianki nie podlegające uznaniu zgodnie z prawem polskim. Ich wpisanie do polskiej księgi stanu

---

<sup>32</sup> Sytuacje takie występują najczęściej w przypadku postępowań spadkowych, których uczestnicy od lat mieszkają za granicą.

<sup>33</sup> Możliwość taką przewiduje art. 31 w zw. z art. 33 uPasc.

cywilnego wraz z tymi wzmiankami doprowadza niejednokrotnie do sytuacji, w której jedna osoba posiada kilka aktów stanu cywilnego z różnymi imionami i nazwiskami. Generuje to konieczność orzekania przez polskie sądy w przedmiocie sprostowania aktu stanu cywilnego, co znacznie wydłuża czas potrzebny do wyrobienia polskiego dokumentu tożsamości. Część osób rezygnuje z tego powodu z wyrabiania polskich dokumentów i pomimo posiadania polskiego obywatelstwa legitymuje się w Rzeczypospolitej Polskiej zagranicznymi paszportami naruszając tym samym przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim<sup>34</sup>.

**VII.** Akt urodzenia, będący zagranicznym aktem stanu cywilnego stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych, a więc określa pochodzenie określonej osoby od danych rodziców, jej miejsce i datę urodzenia jak również imię i nazwisko zawarte w akcie w dacie rejestracji zdarzenia. Przedłożony do akt administracyjnych urzędowy odpis zagranicznego aktu urodzenia stanowi więc wyłączny dowód na te okoliczności. Akt ten nie stanowi natomiast dowodu prawidłowej zmiany imienia dziecka wywołującej skutek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie powinien być oceniony jak każdy inny dowód w sprawie, w świetle całokształtu materiału dowodowego, w ramach swobodnej oceny dowodów<sup>35</sup>. Glosator nie podziela stanowiska NSA, zgodnie z którym zagraniczny akt urodzenia stanowi dowód wyłączny na wszystkie dane w nim zamieszczone. Przyjęcie takiego stanowiska doprowadziłoby bowiem do konieczności jednolitego traktowania wszystkich zagranicznych aktów, co w konsekwencji pozostawiło by kierownikom urzędów stanu cywilnego dwa rozwiązania. Pierwsze, zgodnie z którym należy uznawać w polskim

---

<sup>34</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm. Zgodnie z cytowanym przepisem obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki.

<sup>35</sup> Porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2012 r., sygn. II OSK 1966/11, publ. LEX nr 1233718.

porządku prawnym wszystkie zmiany danych zawarte w zagranicznym akcie stanu cywilnego, niezależnie od ich zgodności lub niezgodności z prawem polskim. Drugie, wykluczające uznanie zagranicznego aktu stanu cywilnego potwierdzającego fakt urodzenie, zawarcie małżeństwa lub zgon, w przypadku zamieszczenia w zagranicznym odpisie aktu wzmianki sprzecznej z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Co byłoby jednoznaczne z odmówieniem wyłącznej mocy dowodowej aktowi stanu cywilnego *sensu stricto* (w jego zasadniczej części). W przypadku drugiego rozwiązania, pomimo ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy wpisania do polskiej księgi stanu cywilnego zagranicznego aktu, strona miałaby możliwość posługiwania się nadal odpisem zagranicznego aktu stanu cywilnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, z powodu nieodnotowania faktu wydania ww. orzeczenia w żadnym centralnym rejestrze większość organów administracji oraz sądów mających obowiązek respektowania zagranicznego aktu stanu cywilnego zgodnie z art. 1138 K.p.c., na równi z aktem polskim, dokonałaby jego oceny odmiennie do ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie wpisania do polskiej księgi stanu cywilnego dokonanej przez kierownika USC.

Należy zgodzić się z tezą sądu wojewódzkiego, że w wyniku transkrypcji doprowadzono do sytuacji niepewności co do imienia dziecka, zwłaszcza gdy się zważy na treść danych objętych poz. I i IV decyzji organu I instancji. Mając na uwadze, że zdaniem NSA akt stanu cywilnego słusznie został wpisany do polskiej księgi stanu cywilnego z wzmianką o zmianie imienia dziecka, sporządzony w polskiej księdze akt powinien zawierać dane ekwiwalentne do danych zawartych w zagranicznym akcie stanu cywilnego. Jak wynika bowiem z argumentacji wojewody i NSA, dokonując transkrypcji należało wpisać akt zagraniczny do polskiej księgi stanu cywilnego zgodnie z brzmieniem „aktualnym”. Skoro więc uznana przez organ pierwszej i drugiej instancji oraz NSA za wykonalne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenie o zmianie imienia wpisane w akcie zagranicznym jako wzmianka dodatkowa

zmieniło treść aktu, to od momentu jej naniesienia w rejestrze zagranicznym w przedmiotowym akcie osoba, której akt dotyczy nosi nowe imię.

Przyjęta przez organy administracji oraz NSA argumentacja nie uwzględnia jeszcze jednego problemu. Należy pamiętać, że z polskiego aktu stanu cywilnego jak również części aktów zagranicznych wydaje się odpisy różnego rodzaju. W przypadku prawa polskiego są to odpisy skrócone (w tym wielojęzyczne) oraz zupełne. W przypadku niektórych krajów trudno ustalić, czy przedłożony przez stronę odpis aktu jest odpisem skróconym czy zupełnym. Są również kraje, w których wydawane odpisy z aktów stanu cywilnego nie zawierają w ogóle informacji o imieniu lub nazwisku przed zmianą. Z sytuacją taką spotykamy się np. w przypadku aktów ukraińskich, w których znajdują się wyłącznie dane „aktualne”. Informacje o dokonanych wcześniej zmianach uzyskać można jedynie w formie zaświadczenia, nie będącego aktem stanu cywilnego. Doprowadza to do sytuacji nierównego traktowania osób posiadających odpisy zagranicznych aktów stanu cywilnego z różnych krajów.

Przyjęcie zasady, że transkrypcji podlega wyłącznie akt zagraniczny rozumiany *sensu stricto* jako rejestracja urodzenia, małżeństwa i zgonu pozwoli na równe traktowanie wszystkich odpisów zagranicznych aktów stanu cywilnego niezależnie od krajów ich wystawienia oraz jednolite orzekanie w przedmiocie wpisania do polskiego aktu stanu cywilnego wzmianki dodatkowej o dokonanych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej zmianach danych osobowych.

Mając na uwadze wszystkie, z przytoczonych argumentów głosowane orzeczenie oceniam negatywnie.



**CONTENTS OF FASCILE (36) 3/2014**  
**„ADMINISTRATION. THEORY – DIDACTICS – PRACTICE”**

STUDIES AND PAPERS

*Paweł Daniel, Dr; Paweł Wilczyński, M.A., the Adam Mickiewicz University in Poznań*

**Infringement of the principle of active participation of a party in administrative proceedings as a prerequisite of revoking an act by an administrative court..... 5**

*Anna Trela, Dr, the Adam Mickiewicz University in Poznań*

**Deregulation of access to a profession of a qualified librarian and qualified employee of documentation and scientific information – notes on background of a resolution of the Supreme Court of 18 January 2013 concerning a length of holiday leave of nominated employees of libraries ..... 24**

*Katarzyna Wlazlak, Dr, the University of Łódź*

**Dilemmas of managing policy of the commune’s housing resources ..... 57**

*Małgorzata Babula, M.A., the Higher School of Law and Administration Rzeszów–Przemyśl*

**Compulsory medical treatment of a patient – chosen problems ..... 77**

*Anna Chruściel, M.A., the University of Łódź*

**A role of ordering public tasks in shaping a concept of good governance ..... 95**

*Michał Ożóg, M.A., the Jagiellonian University*

**Proceedings in matter of a concession for disseminating of radio and television programmes..... 121**

*Sławomir Zwolak, M.A., the Jan Paweł II Catholic University of Lublin*

**Aesthetics in building regulations ..... 141**

GLOSSES

**Gloss to a verdict of the Supreme Administrative Court of 26 March 2014, file no. II OSK 2601/12**

*Łukasz Pietruszka, M.A., a candidate for a doctor’s degree at the Higher School of Law and Administration Rzeszów–Przemyśl ..... 152*