



Wrzesień 2017

Numer 3 (90)

31
GRUDNIA
2017

Zbliża się koniec okresu szkoleniowego!

KOŃCZY SIĘ BIEŻĄCY CYKL
OBOWIĄZKOWYCH SZKOLEŃ

„RADCA PRAWNY”
TYLKO ELEKTRON-
ICZNIE?

9

NOWELIZACJA
k.p.a (cz.II)

21

KŁOPOTY
Z KOMENTARZAMI

53



TEMAT NUMERU

Stawiamy na specjalizację
Wywiad z prof. Moniką Całkiewicz,
Wicedziekan Rady OIRP w Warszawie

6-7



AKTUALNOŚCI

Uroczysta inauguracja kolejnego sezonu w Klubie Radcy Prawnego

14-15



ROZMAITOŚCI

Trendy zmieniające sposób świadczenia usług w kancelariach prawnych w Polsce i na świecie

62-65

Szanowne Koleżanki, Szanowni Koledzy, Drodzy Czytelnicy!

Redakcja „Temidium”

zaprasza nieustannie wszystkich zainteresowanych
do publikowania na naszych łamach.

Będziemy wdzięczni za wszelkie materiały dotyczące zarówno zagadnień zawodowych, jak również refleksji na temat obszarów naszego życia samorządowego.

Jak Państwo zapewne zauważyli, „Temidium” stanowi również forum, na którym można zaprezentować swoje osiągnięcia w dziedzinie sztuki (malarstwo, wiersze, fotografia), podzielić się wrażeniami z dalekich podróży czy też opisać swoje spotkania z ciekawymi ludźmi. Każda taka prezentacja wzbogaca nasze życie samorządowe i wzbudza zainteresowanie Czytelników. Liczymy więc na współpracę z Państwa strony i czekamy na materiały.

Kontakt z Redakcją: temidium@oirpwarszawa.pl

OKRĘGOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH
ul. Żytnia 15 lok. 16, 01-014 Warszawa
tel. 22 862 41 69 (do 71) faks 22 862 41 73
www.oirpwarszawa.pl
e-mail: oirp@oirpwarszawa.pl
Deutsche Bank Polska S.A. Oddział Warszawa
nr 21 1910 1123 0250 0267 2121 0001
BIURO CZYNNIE
poniedziałek–piątek 9.00–17.00

W RADZIE OIRP W WARSZAWIE DYŻURUJĄ:

DZIEKAN RADY OIRP

Włodzimierz Chrościk

WICEDZIEKANI

Monika Całkiewicz

Ireneusz Dobrowolski

SEKRETARZ

Anna Sękowska

SKARBNIK

Adam Król

CZŁONEK PREZYDIUM

Agnieszka Sawaszkiewicz-Żalobka

Spotkania z członkami Prezydium po wcześniejszym telefonicznym uzgodnieniu z sekretariatem Biura Rady OIRP
tel. 22 862 41 69 (do 71)

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI DS. APLIKACJI

Agnieszka Sawaszkiewicz-Żalobka

RZECZNIK DYSCYPLINARNY

Bartosz Miszewski

TEMIDIUM 3 (90), Wrzesień 2017 r.

Tematyka: problematyka zawodowa radców prawnych

Krąg odbiorców: radcowie prawni i aplikanci radcowscy w Warszawie

Początek ukazywania się: 1997 r.

Nakład 11 800 egz.

ISSN 1429-46-13

WYDAWCA

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie

REDAKCJA:

Redaktor naczelny: Tomasz Osiński

Redaktor prowadzący: Tomasz Jaroszyński

Członkowie Redakcji:

Ewelina Mika, Tomasz Nawrot, Anna Śleszyńska

SKŁAD PRAWA I PRAKTYKI:

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o.

Marketing i reklama: Anna Andruczyk

tel. 503 435 156, e-mail: andruczyk_a@oirpwarszawa.pl

ADRES REDAKCJI:

ul. Żytnia 15 lok. 16, 01-014 Warszawa

tel. 22 862 41 69 (do 71), wew. 137

faks 22 862 41 73

e-mail: temidium@oirpwarszawa.pl

Druk: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI



TEMAT NUMERU

Przegląd prasy	4
Zbliża się koniec cyklu szkoleniowego	5
Stawiamy na specjalizację. Wywiad z prof. Moniką Całkiewicz, Wicedziekan Rady OIRP w Warszawie, kierującą realizacją zadań w sprawach objętych zakresem działania Komisji do spraw Doskonalenia Zawodowego.	6
Felieton Dziekana Rady OIRP w Warszawie: Jesteś tak dobry, jak twój ostatni wynik	8



AKTUALNOŚCI

„Radca Prawny” tylko elektronicznie?	9
Radcowie prawni uczcili pamięć wybuchu Powstania Warszawskiego	10
Pobiegli, by uczcić pamięć o Powstaniu Warszawskim	10
Drużyna z Izby warszawskiej znowu bezkonkurencyjna podczas Biegu Fabrykanta!	11
Turniej Toga Golf rozegrany	11
Medaliści Letniej Spartakiady Prawników z Izby warszawskiej	12
Uroczysta inauguracja kolejnego sezonu w Klubie Radcy Prawnego	14
Jubileuszowe Regaty o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie rozegrane	16
Wspomnienie mec. Zbigniewa Romatowskiego	18
Angielski dla polskich prawników: KSH	20



PRAWO I PRAKTYKA

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (część II)	21
---	----

PRAWO ROLNE

Kilka uwag na tle stosowania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (część I)	27
--	----

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE (część I)	33
--	----

PRAWO CYWILNE

Umowny termin zawity w świetle aktualnego orzecznictwa	38
--	----

PRAWO KONSTYTUCYJNE

Niekonstytucyjność zakazu zwracania prawa jazdy kategorii nieobjętych środkiem karnym orzecznym przez sąd powszechny	41
--	----

ORZECZNICTWO

Sąd Najwyższy	45
Naczelnny Sąd Administracyjny	50



ROZMAITOŚCI

Kłopoty z komentarzami	53
Na zatłoczonym Dachy Europy	56
Trendy zmieniające sposób świadczenia usług w kancelariach prawnych w Polsce i na świecie	62
Prawo w dobrym stylu: Zasadnicza zmiana ról	66
44. edycja konkursu „Poznaj prawo w dobry sposób”	68
Przygody radcy Antoniego	69
Z notatnika Jerzego Bralczyka	70

PRZEGLĄD PRASY



Rzeczpospolita 10.07.2017 r.

Studenci prawa: dla firm to darmowa siła robocza Przyszli prawnicy najczęściej narzekają na niskie zarobki i problemy ze znalezieniem pracy. Większość z nich marzy o zawodzie radcy prawnego.

Stowarzyszenie ELSA przygotowało kolejne już badanie „Studenci prawa w Polsce” (...)

W ankiecie ELSA zapytała o najistotniejsze problemy studentów i młodych prawników na rynku pracy. Największa liczba respondentów wskazała na niskie zarobki (70 proc.) oraz problemy ze znalezieniem pracy (60 proc.). Kłopoty zaczynają się już na etapie praktyk. Z badania wynika, że zdecydowana większość studentów nie odbywała ich jeszcze w czasie studiów, a jeżeli już, to zwykle tylko raz. Jednocześnie prawie połowa praktykantów nie otrzymywała wynagrodzenia za swoją pracę (...)

Studenci przeważnie odbywają praktyki na drugim roku studiów. Zdecydowana większość (81 proc.) chce zdobywać doświadczenie zawodowe w kancelariach(...) Jak wynika z ankiety, większość studentów dowiadyuje się o ofertach pracy lub praktyk z portali społecznościowych (...)

W ankiecie studenci wskazali, że egzaminy, do których przystępują, powinny przypominać egzaminy wstępne na aplikację prawniczą. Ponad 70 proc. badanych zamierza bowiem przystąpić do egzaminu na aplikację. Inne pomysły na kontynuację nauki to studia doktoranckie, podyplomowe i studia na innym kierunku. Najbardziej pożądanym zawodem wśród studentów pozostaje radca prawny, którego jednak w tym roku dogonił zawód adwokata. Ostatnie miejsce na podium zajął zawód sędziego. Wśród specjalizacji prym wiodzie ciągle prawo cywilne (...)

DZIENNIK GAZETA PRAWNA

Dziennik Gazeta Prawna 10.05.2017 r.

Fiskus sprawdzi rozliczenia między podatnikami a doradcami podatkowymi, adwokatami i radcami Fiskus będzie zaglądał w szczegóły rozliczeń między podatnikami a doradcami podatkowymi, radcami prawnymi i adwokatami. Dla nich to ingerencja w tajemnicę zawodową.

Taka zapowiedź padła w opublikowanym w poniedziałek dokumencie Ministerstwa Finansów, dotyczącego zwalczania obejścia prawa podatkowego. Opisano tam jeden ze sposobów optymalizacji podatkowej z użyciem zagranicznych spółek i funduszy inwestycyjnych. Jednak MF zapowiedziało, że ścigani będą nie tylko podatnicy uciekający od podatków, ale też ci, którzy takie schematy zaprojektowali.

„Organy kontrolne powinny zwrócić szczególną uwagę na rolę usług doradztwa prawnego lub podatkowego przy planowaniu lub realizacji tej optymalizacji” – czytamy w ministerialnym dokumencie. Zapowiedziano w nim też, że w razie potrzeby zostaną skontrolowane dokumenty świadczące o współpracy z doradcą, w tym załączone do faktur zestawienia wykonanych usług, a nawet dane z systemu rejestracji czasu pracy doradców. Te ostatnie są często stosowane w dużych kancelariach dla określenia, jaką konkretnie pracę wykonywał konkretny prawnik czy doradca podatkowy dla określonego klienta. MF ostrzega, że tacy konsultanci mogą ponieść kary jako współsprawcy przestępstw skarbowych.

MF zaznacza, że takie działania mają służyć wykrywaniu tylko konkretnej opisanej w dokumencie optymalizacji. Jednak takie stwierdzenie zaniepokoiło doradców podatkowych, adwokatów i radców prawnych. Obawiają się oni, że takie praktyki będą stosowane także w innych przypadkach.

(...) Ochrona tajemnicy dotyczącej spraw klientów została dość podobnie sformułowana w ustawach regulujących działalność adwokatów, radców prawnych i doradców podatkowych. – Zwolnić z tajemnicy może sąd, a nie urząd skarbowy i to w sprawach przestępstw w tym karno-skarbowych – przypomina Leszek Korczak, radca prawny, wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych. Zauważył on też, że wprost z ordynacji podatkowej wynika, że świadek może odmówić odpowiedzi na pytanie, jeżeli dotyczy ono okoliczności objętych chronioną ustawowo tajemnicą zawodową.

Do czego zatem może w majestacie prawa zaglądać fiskus? Nie można mu odmówić – co oczywiste – wglądu do faktur za obsługę prawną. – Jednak jeśli umowa o świadczeniu takich usług zawiera szczegóły tego, co planuje klient, nie należy jej ani jej fragmentów ujawniać – radzi Leszek Korczak.



Rzeczpospolita 5.09.2017 r.

Atak na tajemnicę Fiskus chce, by doradcy podatkowi i prawnicy zdradzali mu swoje sekrety.

(...) Doradcy, a także adwokaci i radcy prawni zajmujący się podatkami mogą wkrótce zostać zobowiązani do udzielania fiskusowi szczegółowych informacji o planach swoich klientów. Chodzi o zgłaszanie tzw. agresywnych oszczędności podatkowych, czyli dokonywanych na granicy prawa.

Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace nad przepisami w tej sprawie. Nie wyklucza też ograniczenia tajemnicy zawodowej. – To pomysły nie do zaakceptowania, grożące utratą klientów – alarmują zainteresowani (...)

Ministerstwo Finansów, zapytane przez „Rzeczpospolitą” o szczegóły, odpowiedziało, że nie wyklucza żadnej opcji ze względu na konieczność wdrożenia unijnej dyrektywy uszczelniającej podatki. Niewykluczone, że w raporcie dla fiskusa podawane będą dane o podatnikach. Resort rozważa też minimalną ingerencję w tajemnicę zawodową – raporty byłyby wówczas anonimowe, bez wskazywania nazwy i danych podatnika.

– Wiemy, że sprawa budzi emocje, i chcemy podjąć na ten temat szerszą dyskusję – zapewnia Dominik Kaczmarski z MF.

– Nie wyobrażam sobie, że urząd skarbowy czy ustawodawca zwalnia mnie z tajemnicy adwokackiej. Dla nas to świętość, istota zawodu. Zwolnić z niej może tylko sąd, i to wyjątkowo – mówi Jarosław Ziobrowski, partner w kancelarii Kurpisz i Ziobrowski Adwokacka sp.p.

Radcowie prawni też zdecydowanie sprzeciwiają się ingerencji w tajemnicę zawodową.

– Pomysł wyłączenia, choćby w niewielkim zakresie, tajemnicy zawodowej jest nie do przyjęcia – podkreśla prof. Rafał Stankiewicz z Krajowej Rady Radców Prawnych.

Prawnicy wskazują, że jeśli nie wszystkie kraje zdecydują się na podobne rozwiązania, to klienci wybiorą ich zagranicznych kolegów, zwłaszcza że w Polsce agresywną optymalizację skutecznie powstrzymuje klauzula obejścia prawa.



TEMAT NUMERU

ZBLIŻA SIĘ KONIEC cyklu szkoleniowego

Redakcja *Temidium*

Radcom prawnym, którzy do tej pory nie dopełnili obowiązku szkoleniowego, a także nie uzupełnili w Extranecie informacji o zdobytej liczbie punktów, przypominamy, że zostało na to już niewiele czasu.

Z dniem 31 grudnia tego roku kończy się cykl szkoleniowy rozpoczęty w 2015 roku. Zgodnie z uchwałą nr 103/IX/2015 KRRP z dnia 11 grudnia 2015 roku każdy radca prawny ma obowiązek doskonalenia zawodowego rozliczany według cykli szkoleniowych. Obowiązek doskonalenia zawodowego wynika także z przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz z przepisów Kodeksu Etyki Radcy Prawnego. Tekst uchwały nr 103/IX/2015 KRRP szczegółowo regulującej obowiązek doskonalenia zawodowego można znaleźć na stronie internetowej Izby warszawskiej, w zakładce Doskonalenie Zawodowe/Niezbędne akty prawne.

Wypełnianie obowiązku doskonalenia zawodowego odbywa się m.in. poprzez udział w charakterze słuchacza, uczestnika, prowadzącego zajęcia, wykładowcy lub opracowującego materiał e-learningowy w różnych formach doskonalenia zawodowego z zakresu prawa, a także nauki prawniczego języka obcego; ukoń-

czenie studiów doktoranckich lub podyplomowych z zakresu prawa; publikowanie książek, artykułów lub komentarzy z zakresu prawa; uczestniczenie w konferencjach lub seminariach z zakresu prawa.

Co ważne, wypełnianie obowiązku doskonalenia zawodowego ustala się na podstawie systemu punktowego polegającego na uzyskiwaniu określonej liczby punktów szkoleniowych przysługujących za poszczególne formy doskonalenia zawodowego. Obowiązek doskonalenia zawodowego uważa się za wypełniony, jeżeli w każdym cyklu szkoleniowym radca prawny uzyska minimalną liczbę 40 punktów szkoleniowych.

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie, wychodząc naprzeciw potrzebom radców prawnych, oferuje szereg szkoleń nieodpłatnych i odpłatnych związanych z wykonywaniem zawodu. Informacje o szkoleniach organizowanych przez OIRP w Warszawie można znaleźć na stronie www.oirpwarszawa.pl, w zakładce Doskonalenie Zawodowe, a także w naszym Newsletterze oraz w czasopiśmie *Temidium*. W Extranecie znajdują się także wykłady e-learningowe, po odsłuchaniu których i rozwiązaniu testu, można otrzymać dodatkowe punkty szkoleniowe. Chętni radcowie prawni mogą ponadto brać udział w szkoleniach wyjazdowych. W obowiązującym cyklu szkoleniowym organizowane były już wyjazdy m.in. do Kazimierza Dolnego, Starych Jablek, Zakopanego czy Gdyni. Nie zabrakło także szkoleń zagranicznych w tym w Oksfordzie, Madrycie czy Mediolanie.

Z uwagi na kończący się cykl szkoleniowy prosimy o jak najszybsze dostarczenie do Izby warszawskiej posiadanych certyfikatów poprzez Extranet, mailem lub dostarczenie ich w formie papierowej.



Fot. KBX

STA NA SI

Wywiad z **prof.**
Wicedziekan Rady OIRP
zakresem działania Kom

Redakcja *Temidium*

Mija właśnie trzeci cykl szkoleń organizowanych przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Warszawie. Ilu radców prawnych z nich skorzystało? Jakby Pani podsumowała ten okres?

Prof. Monika Całkiewicz: Spróbuję podsumować cały okres i podać bardzo szczegółowe dane. Największa frekwencja jest zawsze na szkoleniach w ramach poniedziałków radcowskich. W 2015 r. uczestniczyło w nich 6179 radców, w 2016 r. – 9432, a w 2017 r. (dane z tego roku podaję na 1 września) – 5600. Wtorki radcowskie przyciągnęły w 2016 r. 1134 osoby, a w 2017 r. – 613. W 2015 r. we wtorki przeprowadzaliśmy szkolenia z zakresu prawa karnego w związku z możliwością występowania radców prawnych w charakterze obrońców w postępowaniu karnym. Te zajęcia przyciągnęły 2408 osób. Wykłady sobotnie prowadzone w 2015 r. zainteresowały 611 osób. A do tych liczb należy jeszcze doliczyć uczestników warsztatów (prowadzonych z założenia w bardzo małych grupach), szkoleń wyjazdowych krajowych i zagranicznych, wykładów e-learningowych...



AWIAMY PECJALIZACJĘ

Moniką Całkiewicz,
w Warszawie, kierującą realizacją zadań w sprawach objętych
isji do spraw Doskonalenia Zawodowego.

Radcy prawni bardzo chętnie i licznie uczęszczają na szkolenia, ale są wymagający. Oczekują prelekcji zgodnych z ich zainteresowaniami, dotyczących aktualnych problemów stosowania prawa i prowadzonych przez doświadczonych wykładowców – wybitnych praktyków. Staramy się wyjść naprzeciw tym oczekiwaniom, być może dlatego widzimy tak wysoką frekwencję na zajęciach.

Jakie tematy czy też gałęzie prawa cieszyły się największą popularnością?

Największym powodzeniem cieszą się nieodmiennie wykłady z postępowania cywilnego. Zdarzało się, że liczba zainteresowanych była tak duża, że wykład na ten sam temat trzeba było powtórzyć. Robimy to zawsze, jeśli radcy o to proszą.

Z jakim odzewem ze strony prawników spotkały się szkolenia z tzw. umiejętności miękkich?

Stosunkowo dużym, choć oczywiście wykłady o tematyce typowo prawniczej przyciągają większą liczbę słuchaczy. Coraz liczniejsza grupa praktyków zauważa, że umiejętności miękkie w naszej pracy bardzo się przydają. Nikt chyba nie zaprzeczy, że prowadzenie negocjacji i mediacji to codzienność każdego radcy prawnego, a do tego potrzebna jest oczywiście wiedza prawnicza, ale także znajomość technik negocjacyjnych, psychologii. Podobnie jest przy przesłuchaniach – aby skutecznie brać w nich udział, trzeba znać przepisy proceduralne, lecz również taktykę prowadzenia przesłuchania. Uczymy ponadto, jak radzić sobie ze stresem towarzyszącym pracy prawnika. Zapraszani przez nas wykładowcy dają wskazówki, jak skutecznie zarządzać kancelarią prawną.

Organizowała Pani również szkolenia innowacyjne. Na czym polegała ich specyfika?

Ich specyfika polegała nie na metodzie prowadzenia zajęć, ale na tematyce. Był to blok szkoleń dotyczących udziału radców prawnych w postępowaniach karnych w charakterze obrońców. Wcześniej nie było potrzeby prowadzenia szkoleń o takiej tematyce, bo radcy prawni do 1 lipca 2015 r. nie mogli występować w postępowaniach karnych jako obrońcy.

Skąd Pani czerpała inspirację do przygotowania programu szkoleń dotyczących obron w sprawach karnych?

Jako były prokurator mam nie tylko praktykę w sprawach karnych, ale też – od nieco innej strony – mogłam przyglądać się pracy obrońców i oceniać ich skuteczność z punktu widzenia organu procesowego i zapadającego rozstrzygnięcia. Uważam, że ta wiedza była bezcenna z punktu widzenia konstruowania programu zajęć.

Jak będzie wyglądał program szkoleń dla radców prawnych w nadchodzących latach?

Na pewno będziemy prowadzić zajęcia z postępowania cywilnego oraz prawa cywilnego. Z uwagi na prośby radców zamierzamy nadal prowadzić kursy z prawa karnego. Pozostanie też prawo handlowe, prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, prawo administracyjne oraz postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne. Od czasu do czasu pojawi się również tematyka szczególna, np. prawo medyczne. Planujemy też kursy w ramach szkoły prawa brytyjskiego oraz szkolenia zagraniczne. Zdecydowana większość szkoleń była i nadal będzie bezpłatna.

FELIETON DZIEKANA



WŁODZIMIERZ CHRÓŚCIK

Dziekan Rady OIRP w Warszawie

JESTEŚ TAK DOBRY, JAK TWÓJ OSTATNI WYNIK

Jako radcy prawni wciąż doskonalimy swoje umiejętności zawodowe. To nasza cecha charakterystyczna – ciągły rozwój zawodowy, który zaczyna się już w trakcie aplikacji i trwa przez cały okres wykonywania zawodu. Z satysfakcją obserwuję, jak w ostatnich latach zwiększa się liczba osób systematycznie uczestniczących w naszych szkoleniach. W ostatnim tygodniu września padł rekord – w wykładach w ramach poniedziałków radcowskich uczestniczyło ponad 500 osób!

Przed nami ostatni kwartał kolejnego już cyklu obowiązkowego doskonalenia zawodowego. Teraz częściej widzimy się na ul. Żytniej, ale nie dajmy się zwieść pozorom – pełne sale na wykładach to już stały obraz w naszej siedzibie. Bardzo dbamy o to, aby szkolenia i warsztaty dla radców prawnych były z jednej strony jak najbardziej użyteczne, a z drugiej prowadzone na najwyższym poziomie. Jak wskazują opinie słuchaczy, z powodzeniem nam się to udaje. Starannie dobieramy prowadzących wykłady, dokładnie omawiamy z nimi zakres zajęć i uważnie studiujemy ankiety ewaluacyjne. Ich wyniki pokazują zazwyczaj, że trafiliśmy w potrzeby słuchaczy. Jeżeli jest inaczej, zmieniamy to, co nie odpowiada radcom prawnym.

Od zawsze zależało mi na tym, żeby kształcić radców prawnych interdyscyplinarnie, to znaczy oferować szkolenia nie tylko stricte prawne, ale również te poświęcone warsztatowym aspektom pracy prawnika, umiejętnościom miękkim czy wreszcie pokrewnym prawu dziedzinom wiedzy. Dlatego w najbliższym czasie zapraszamy nie tylko na szkolenia z prawa zamówień publicznych, prawa spółek handlowych czy prawa pracy, ale także warsztaty z techniki przesłuchań, błędów w psychoterapii i ich wpływu na odpowiedzialność psychologa i psychoterapeuty czy technik wzmacniania pamięci i koncentracji uwagi. Mam nadzieję, że dzięki takiemu doborowi tematów możemy wszechstronnie wspierać radców prawnych, pomagając im stawać się jeszcze lepszymi specjalistami.

Pamiętamy o tym, że członkowie naszego samorządu wykonują zawód w różnych formach i mają zindywidualizowane potrzeby co do sposobu kształcenia. Dlatego różnicujemy ofertę szkoleń również w ich formie. Oprócz bezpłatnych szkoleń stacjonarnych w ramach poniedziałków i wtorków radcowskich oferujemy odpłatne szkolenia warsztatowe, stacjonarne i wyjazdowe, a także ciągle rozbudowywany katalog wykładów internetowych. Dużą popularnością cieszą się również kursy prawniczego języka angielskiego, coraz bardziej potrzebnego w codziennej praktyce radcy prawnego. Można więc kształcić się w najbardziej interesującym nas zakresie, w najdogodniejszych dla nas czasie i formie.

Mimo tej różnorodności cały czas staramy się rozwijać naszą ofertę szkoleniową. Ustawodawca stawia nam trudne warunki – prawo zmienia się bardzo szybko, co powoduje, że musimy też sprawnie się dokształcać. W Izbie warszawskiej trzymamy rękę na pulsie i na bieżąco uwzględniamy najważniejsze zmiany legislacyjne w programie naszych szkoleń. Jeżeli jednak chcieliby Państwo włączyć do tego programu jeszcze inne, dodatkowe zagadnienia, to zapraszamy do zgłaszania takich propozycji członkom Komisji ds. Doskonalenia Zawodowego. Każdy pomysł zostanie przeanalizowany i uwzględniony w miarę możliwości logistycznych Izby. Bardzo zależy nam również na dokładnej ewaluacji wszystkich zajęć, dlatego proszę wszystkich uczestniczących w wykładach i szkoleniach o wypełnianie ankiet. Zapewniam, że czytamy je bardzo uważnie i uwzględniamy zawarte w nich uwagi.

Jestem przekonany, że poszerzenie uprawnień radców prawnych w ostatnich latach udało się między innymi dzięki naszemu bardzo dobremu przygotowaniu merytorycznemu, które wciąż udowadniamy i za biurkiem, i w salach sądowych. W Izbie warszawskiej planujemy kształcenie radców w taki sposób, aby doskonalenie zawodowe było nie tylko obowiązkiem, ale przede wszystkim przywilejem. Bo doskonałe wykształcenie to nasza przewaga konkurencyjna na rynku, który ocenia to w prosty sposób: jesteś tak dobry, jak twój ostatni wynik.



AKTUALNOŚCI

„RADCA PRAWNY” tylko elektronicznie?

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

Rynek prasy zmienia się. Jak się okazuje, dotyczy to również prasy samorządowej. Do naszej redakcji dotarły głosy radców prawnych z Izby warszawskiej, że nie otrzymali pod wskazane adresy kolejnej edycji *Radcy Prawnego*.

Przypomnijmy zatem, że w kwietniowym numerze „Radcy Prawnego”, który jest pismem Krajowej Izby Radców Prawnych pojawiło się odredakcyjne ogłoszenie: „Wydawnictwa Krajowej Rady Radców Prawnych nie mogą pozostać w tyle za zmieniającą się medialną rzeczywistością. Dlatego począwszy od kwietnia kwartalnik *Radca Prawny. Zeszyty naukowe*, a od lipca dwumiesięcznik *Radca Prawny*, będą dostępne tylko on-line na stronie www.kirp.pl w zakładce **Wydawnictwa**. Osoby chcące jednak otrzymywać wersję papierową naszych czasopism proszone są o przesłanie zamówienia. (...) Roczna prenumerata wynosi 35 zł za każdy tytuł. W przypadku zamówienia obydwu pism koszt prenumeraty wyniesie 60 zł za rok”.

W elektronicznym już numerze „Radcy Prawnego” z lipca 2017 r. redaktor naczelna pisma mec. Jowita Pilarska-Korczak, wyjaśniając decyzję o zmianie jego formuły, stwierdziła m.in.: „Większość osób, także radców prawnych, korzysta z urządzeń multimedialnych. W szczególności telefon staje się „zastępcą” komputera. Jest mniejszy, wygodniejszy w użyciu. Łatwiej, zamiast „dźwigać” czasopismo w wydaniu papierowym, przeglądać je w telefonie czy też tablecie. Trzeba było dostosować wydawnictwo Krajowej Rady Radców Prawnych do potrzeb członków naszego samorządu. (...) Mielśmy opinie, że coraz mniej radców prawnych chce czytać wersję papierową pisma. Może powiem mocniej: w ogóle nie chce czytać w tej formie, uznając, że jest anachroniczna i niewygodna. Doprawdy, nieliczne osoby pozostawały wierne wersji papierowej. Dlatego nie mogliśmy pozostać obojętni wobec opinii środowiska. (...) Zapewnia ona (wersja elektroniczna – przyp. red.) bowiem możliwość opublikowania większej ilości tekstów, dla których często brakowało już „papierowego” miejsca. A także zdjęć i filmów ilustrujących

<http://kirp.pl/publikacje/dwumiesiecznik-radca-prawny>

ważne wydarzenia dla naszego samorządu. Będziemy mogli odetchnąć pełną piersią i publikować istotne informacje, nie oglądając się na kończącą się już kartkę papieru. (...) Dla tradycyjnych tradycjonalistów pozostanie oczywiście wydanie papierowe. Po pierwsze: każda z okręgowych izb radców prawnych otrzyma pewną liczbę egzemplarzy wydrukowanego *Radcy*. Wizyta w siedzibie rady będzie więc mogła być okazją nie tylko do załatwienia sprawy, ale także interesującej – mam nadzieję – lektury. Ale to nie jedyna możliwość. Osoby, które chcą otrzymywać papierową wersję zarówno *Radcy Prawnego* jak i kwartalnika *Radca Prawny. Zeszyty naukowe* mogą przesłać zamówienie do redakcji. Roczna prenumerata wynosi 35 zł za tytuł, a w przypadku zamówienia obydwu pism, 60 zł rocznie. Te kwoty zostały skalkulowane, po burzliwej dyskusji kolegium redakcyjnego, po kosztach druku i wysyłki. A koszty, które są ponoszone w związku z samym tworzeniem pisma, KRRP bierze na siebie”.

Redakcji „Radcy Prawnego” życzymy powodzenia na nowej drodze życia...

RADCOWIE PRAWNI UCZCILI PAMIĘĆ wybuchu Powstania Warszawskiego

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

Tradycją stało się, że przedstawiciele Klubu Radcy Prawnego stołecznej Izby radców prawnych oraz aplikanci radcowscy wraz z Dziekanem Rady OIRP w Warszawie uczestniczą w obchodach wybuchu Powstania Warszawskiego. Również w tym roku członkowie Izby warszawskiej uczcili pamięć tego wydarzenia.

– Powstanie jest jednym z najważniejszych momentów w historii Warszawy. Dzisiejszy kształt stolicy, jej charakter i specyfika jej mieszkańców nieodłącznie wiążą się z powstaniem i obowiązkiem jest naleyć się do obchodów i uczcić pamięć tych, którzy brali udział w tych tragicznych wydarzeniach – komentuje Dziekan Włodzimierz Chróścik. Wraz z Dziekanem Rady OIRP w Warszawie Włodzimierzem Chróścikiem oraz Wicedziekanem Ireneuszem Dobrowolskim, a także



Fot. Borys Skrzyński

przedstawicielkami Klubu Radcy Prawnego, Hanną Szykiewicz-Wanat i Barbarą Karwan, kwiaty przed Grobem Nieznanego Żołnierza złożyły aplikantki radcowskie Magdalena Grąbczewska i Justyna Jędrzejewska.

Pobiegli, by uczcić PAMIĘĆ O POWSTANIU WARSZAWSKIM



Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

Z okazji obchodów 73. rocznicy Powstania Warszawskiego w sobotę, 29 lipca 2017 r., ponad 10 tys. biegaczy po raz 27 przebiegło ulicami Warszawy. Do biegu dołączyli tradycyjnie radcowie prawni i aplikanci radcowscy z Izby warszawskiej.

Biegi poprzedziło uroczyste odśpiewanie „Roty” i „Mazurka Dąbrowskiego”. Trasa 27. Biegu Powstania Warszawskiego tradycyjnie prowadziła w rejonach, w których odbywały się walki powstańcze.

Radcowie prawni i aplikanci radcowscy z Izby warszawskiej, podobnie jak w latach poprzednich, wzięli także udział w Biegu o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie. Najlepsze trójki w kategorii kobiet (5 km: Karolina Gorzała, Agata Puchała, Monika Lewandowska; 10 km: Paulina Prugar-Fukowska, Marta Wojtkowiak, Natalia Ławniczak-Kozioł) i mężczyzn (5 km: Dominik Morgała, Jakub Budek, Paweł Głuchowski; 10 km: Piotr Jeżółkowski, Łukasz Burakowski, Maciej Kacymirow) podczas corocznego spotkania sportowców otrzymają puchary, natomiast pozostali uczestnicy otrzymają pamiątkowe dyplomy.

DRUŻYNA Z IZBY WARSZAWSKIEJ znowu bezkonkurencyjna podczas Biegu Fabrykanta!

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

Drużyna z Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie w składzie: Tomasz Łuczyński, Piotr Jeżółkowski, Tomasz Rogala i Michał Strzelecki zajęła I miejsce w IV Mistrzostwach Polski Radców Prawnych i Aplikantów w Biegu na 10 kilometrów.

IV Mistrzostwa Polski Radców Prawnych i Aplikantów w Biegu na 10 km odbyły się 26 sierpnia 2017 r. w ramach Biegu Fabrykanta, który już po raz siódmy został przeprowadzony w stolicy województwa łódzkiego. Jak co roku trasę wytyczono na terenie Księżego Młyna, czyli najbardziej „fabrykanckiej” części Łodzi.

Mistrzostwa Radców Prawnych i Aplikantów zostały rozegrane w trzech kategoriach: kobiet, mężczyzn i drużynowej. Po raz kolejny (bo ubiegły rok także należał do naszych biegaczy) drużyna z Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie zwyciężyła w klasyfikacji drużynowej, pokonując zespoły z OIRP w Łodzi (II miejsce) i OIRP w Gdańsku (III miejsce). W zwycięskiej drużynie znaleźli się: Tomasz Łuczyński (z czasem 00:36:48), Piotr Jeżółkowski (00:38:19), Tomasz Rogala (00:41:52) i Michał Strzelecki (00:41:52).

W klasyfikacji mężczyzn (radcowie prawni) także odnieśliśmy wartość odnotowania sukcesy: drugie miejsce zajął Tomasz Łuczyński, a trzecie – Piotr Jeżółkowski. W klasyfikacji kobiet drugie miejsce zajęła natomiast Dominika Strupieczowska z OIRP w Warszawie, z czasem 00:50:31. Serdecznie gratulujemy wszystkim biegaczom!



Fot. www.biegfabrykanta.pl

Turniej Toga Golf rozegrany

Golf Team OIRP w Warszawie

W sobotę, 16 września 2017 r., na polu golfowym w Naterkach pod Olsztynem, odbył się już 18. Turniej Toga Golf. W turnieju wzięła udział silna reprezentacja Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie i jednocześnie członków klubu Golf Park Józefów (GPJ) w składzie:

1. Aleksandra Runo
2. Bartłomiej Bieleninnik
3. Dominik Krawczyk
4. Sławomir Majchrzak
5. Radosław Radowski

Warunki do gry były idealne: zawodników przywitała ciepła, słoneczna i prawie bezwietrzna pogoda, a organizatorzy świetnie przygotowali pole pomimo obfitych opadów deszczu w dniach bezpośrednio poprzedzających turniej, w którym wzięły udział aż 63 osoby. Nasi reprezentanci spisali się w tych warunkach bardzo dobrze: w klasyfikacji *stableford netto* Rado-

staw Radowski zajął 6. miejsce (95 uderzeń – 36 pkt STB), a Sławomir Majchrzak 13. miejsce w klasyfikacji *strokeplay brutto* (93 uderzenia – 29 pkt STB), co przełożyło się odpowiednio na 1. i 3. miejsce w klasyfikacji prawników oraz okazałe puchary i praktyczne nagrody rzeczowe.

Po rundzie turniejowej wszystkim naszym reprezentantom dopisywały humory, a toasty zostały wzniesione m.in. za:
– Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, dzięki której zawodnicy otrzymali dotację na opłatę turniejową,
– Piotra Misiewicza z GPJ, który zapewnił perfekcyjne wsparcie organizacyjne, – mecenasa Piotra Polza – głównego animatora i duszę Ligi Golfa Radców Prawnych OIRP Warszawa, który w tym roku nie mógł być w Naterkach osobiście ze względów zdrowotnych (życzymy Panu Mecenasowi, aby za rok mógł ponownie pojechać na Togę Golf i pokazać klasę na polu golfowym!).



MEDALIŚCI LETNIEJ SPARTAKIADY PRAWNIKÓW Z IZBY WARSZAWSKIEJ

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

Zmagania podczas XXVIII Ogólnopolskiej Letniej Spartakiady Prawników dobiegły końca. Ponad pięciuset przedstawicieli zawodów prawniczych uczestniczyło w sportowej rywalizacji, która w tym roku odbyła się w Lublinie w dniach 14–16 września 2017 r.



Program Spartakiady jak co roku obfituje w zawody sportowe i wydarzenia towarzyszące. Przygotowano niemal 70 dyscyplin indywidualnych i 10 gier zespołowych w tym m.in. konkurencje lekkoatletyczne, pływackie, zręcznościowe oraz coś dla miłośników gier umysłowych. Nie zabrakło również zmagania „z humorem”, takich jak np.: rzut puszką lub kegiem.

Wśród uczestników tegorocznej Spartakiady byli również przedstawiciele Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, którzy dzielnie walczyli, zdobywając wiele medali. Na szczególne wyróżnienie zasługują nasi szachiści, którzy od lat stają na podium.

Poniżej przedstawiamy listę medalistów z OIRP w Warszawie:

Biegi 100 m mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – brąz

Biegi 400 m mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – srebro

Biegi 800 m mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – srebro

Biegi 3000 m mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – srebro

Sztafeta 4x100 m kobiet

W drużynie „Warszawa”: Karolina Adamczyk – brąz

Pływanie – sztafeta kobiet, 4 x 50 m dowolny

W drużynie „Mazowieckie Syrenki”: Aleksandra Comi,

Iwona Mirosz – srebro

Pływanie – kobiety 50 m styl dowolny kat. poniżej 40 lat

Aleksandra Comi – brąz

Pływanie – kobiety 50 m styl grzbietowy kat. poniżej 40 lat

Aleksandra Comi – złoto

Pływanie – kobiety 200 m styl zmienny kat. poniżej 40 lat

Aleksandra Comi – brąz

Pływanie – kobiety 50 m stylem dowolnym kat. 50+

Iwona Mirosz – srebro

Pływanie – kobiety 200 m stylem dowolnym kat. 50+

Iwona Mirosz – złoto

Pływanie – kobiety 50 m stylem grzbietowym kat. 50+

Iwona Mirosz – złoto

Pływanie – kobiety 200 m stylem zmiennym kat. 50+

Iwona Mirosz – złoto

Pływanie – sztafeta mężczyzn, 4 x 50 m dowolny

W drużynie „Łódź”: Tomasz Łukasiewicz – złoto

Pływanie – mężczyźni 50 m stylem klasycznym kat. 50+

Zbigniew Paluszak – brąz

Pływanie – mężczyźni 50 m stylem dowolnym kat. 50+

Zbigniew Paluszak – brąz

Pływanie – mężczyźni 200 m stylem dowolnym kat. 50+

Zbigniew Paluszak – srebro

Pływanie – mężczyźni 50 m stylem motylkowym kat. 50+

Zbigniew Paluszak – brąz

Brydż sportowy – kategoria open

Michał Grabka – brąz

Szachy błyskawiczne kobiet

Sylwia Mann – srebro

Szachy szybkie kobiet

Sylwia Mann – złoto



PARTAKIADY skie



Szachy błyskawiczne mężczyzn

Piotr Piwowarczyk – złoto

Szachy szybkie mężczyzn

Piotr Piwowarczyk – srebro

Michał Parzydeł – brąz

Szachy klasyfikacja generalna mężczyzn

Piotr Piwowarczyk – złoto

Szachy klasyfikacja generalna kobiet

Sylwia Mann – złoto

Szachy klasyfikacja drużynowa mężczyzn

Drużyna OIRP Warszawa: Michał Parzydeł i Piotr Piwowarczyk – złoto

Szachy klasyfikacja drużynowa kobiet

Drużyna OIRP Warszawa: Aleksandra Comi i Sylwia Mann – złoto

Tenis stołowy gra pojedyncza – kobiety kat. poniżej 40 lat

Magdalena Bielka – złoto

Tenis stołowy gra pojedyncza – mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – brąz

Tenis stołowy gra podwójna mężczyźni

W drużynie: Zbigniew Lichocki – złoto

Tenis stołowy gra mieszana

W drużynie: Zbigniew Lichocki – złoto

Ergometr wioślarski – kobiety kat. poniżej 40 lat

Karolina Adamczyk – złoto

Ergometr wioślarski – kobiety kat. 50+

Iwona Mirosz – brąz

Narty wodne mężczyźni kat. do 40 lat

Michał Gajewski – srebro

Pchnięcie kulą – kobiety kat. poniżej 40 lat

Karolina Adamczyk – złoto

Pchnięcie kulą – kobiety kat. 50+

Iwona Mirosz – srebro

Pchnięcie kulą – mężczyźni kat. poniżej 40 lat

Maciej Raczyński – brąz

Pchnięcie kulą – mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – złoto

Skok w dal mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – srebro

Skok wzwyż – kobiety kat. poniżej 40 lat

Karolina Adamczyk – srebro

Skok wzwyż mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Lichocki – złoto

Podciąganie na drążku – mężczyźni kat. poniżej 40 lat

Marcin Wielgosz – srebro

Armwrestling – mężczyźni kat. poniżej 40 lat

Marcin Wielgosz – brąz

Ringo kobiety kat. poniżej 40 lat

Górska Aleksandra – złoto

Ringo mężczyźni kat. poniżej 40 lat

Tomasz Łukasiewicz – brąz

Koszykówka kobiet

Drużyna OIRP Warszawa: Karolina Adamczyk, Małgorzata Kargol, Katarzyna Karska, Izabela Kowalczyk-Pakuła, Marzena Mirosz, Anna Szymańska – brąz

Siatkówka plażowa kobiet

Marzena Mirosz i Anna Szymańska – złoto

W drużynie: Karolina Adamczyk – srebro

Piłka siatkowa kobiet

W drużynie „Adwokaci Radcy Prawni Warszawa”: Karolina Adamczyk – złoto

W drużynie „Warszawa”: Małgorzata Kargol, Katarzyna Karska, Izabela Kowalczyk-Pakuła, Marzena Mirosz, Anna Szymańska – srebro

Przeciąganie liny

W drużynie „Blood, sweat & Beer”: Marcin Wielgosz – złoto

W drużynie „Drink Team”: Dariusz Adamus, Mateusz Kiejna, Tomasz Łukasiewicz – srebro

Papier, Nożyce, Kamień

Agnieszka Kowalska – srebro

Rzut puszką kobiety kat. poniżej 40 lat

Karolina Adamczyk – złoto

Rzut kegiem mężczyźni kat. poniżej 40 lat

Maciej Raczyński – srebro

Rzut kegiem mężczyźni kat. 50+

Zbigniew Paluszak – złoto



Fot. OIRP w Lublinie



Fot. Sylwia Mann

UROCZYSTA INAUGURACJA KOLEJNEGO SEZONU W KLUBIE RADCÓW PRAWNYCH SENIORÓW



Hanna Szynkiewicz-Wanat

Każda inauguracja sezonu w Klubie Radcy Prawnego warszawskiej OIRP ma charakter uroczysty, co nie znaczy nadmiernie sformalizowany. Po prostu wszyscy uczestnicy przywiązują wagę do tego zdarzenia. Każdego roku na inaugurację sezonu w Klubie przychodzi coraz więcej radców prawnych seniorów. Stało się też dobrym zwyczajem, że uczestniczy w niej Dziekan i Członkowie Prezydium Rady OIRP w Warszawie.

Tegoroczna inauguracja miała szczególny charakter z uwagi na jubileusz 35-lecia samorządu radcowskiego. Spotkanie odbyło się 5 września 2017 r. w siedzibie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie i zgromadziło niemal stu radców prawnych seniorów. Zgromadzonych powitała r.pr. Hanna Szynkiewicz-Wanat, przewodnicząca Kapituły Klubu Radcy Prawnego. Szczególnie serdecznie powitała Dziekana Rady Włodzimierza Chróścika, Wicedziekanów Rady – Monikę Całkiewicz i Ireneusza Dobrowolskiego oraz Sekretarza Rady – Annę Sękowską. Następnie głos zabrał Dziekan Włodzimierz Chróścik. W krótkim okolicznościowym wystąpieniu omówił aktualną sytuację samorządu radcowskiego, podejmowane działania i współczesne wyzwania stojące przed samorządem. Wiele dobrych słów padło pod adresem Klubu Radcy Prawnego. Dziekan pozdrowił wszystkich obecnych i poinformował, że z okazji jubileuszu 35-lecia Samorządu Radców Prawnych Prezydium Rady, na wniosek Kapituły Klubu Radcy Prawnego, powzięło uchwałę o przyznaniu Medalu 35-lecia 35 najstarszym oraz najaktywniejszym radcom prawnym seniorom. Medale zostały przyznane osobom posiadającym numery wpisów na listę rad-

ców prawnych w przedziale od 1 do 100, a także osobom o późniejszych numerach wpisu wnoszącym szczególny wkład w działalność Klubu, w tym członkom Kapituły Klubu. Medale otrzymały następujące osoby: Krystyna Brywczyńska, Teresa Jakubowska-Ejsmont, Halina Jarecka, Elżbieta Kajdy, Barbara Karwan, Helena Komorowska, Alicja Kordyżon, Zdzisław Komar, Halina Kowalska, Elżbieta Kozikowska, Kazimierz Kudłacik, Teresa Kwiatkowska, Krystyna Ładecka, Anna Maciejewska, Barbara Marek, Maria Mika, Maria Mikuś, Alicja Milewska-Gojżewska, Jerzy Miller, Andrzej Misiewicz, Marta Nitwińska, Wiesław Nowak, Marta Paczos, Maria Pawłowicz, Henryk Pokojski, Hanna Szynkiewicz-Wanat, Dyonizy Szyszko, Zinaida Więckowska, Janina Wiśniewska, Krzysztof Wiśniewski, Joanna Wdzięczna, Barbara Wyszomirska, Michał Zawila, Tadeusz Zawiska, Teresa Zdziennicka-Krystosiuk.

Seniorzy nie ukrywali swojego wzruszenia, a jednocześnie mieli nieodparte wrażenie, że wzruszeni byli także wręczający medale Dziekan Włodzimierz Chróścik i Wicedziekan Ireneusz Dobrowolski. Po wręczeniu medali radcom prawnym Dziekan Chróścik oświadczył, iż Prezydium Rady, z własnej inicjatywy, przyznało Medal 35-lecia także pani Krystynie Janicz-Szyszkina, wspaniałej animatorki i organizatorki Klubu, za wielki wkład pracy i serca w działalność Klubu i w sprawy środowiska radców prawnych seniorów. Pani Krystyna była bardzo wzruszona. Zgromadzeni seniorzy ogromnym aplauzem nagrodzili tę decyzję Prezydium Rady i spontanicznie, wielkim głosem zaśpiewali „Sto lat”. Pani Krystyna błyskawicznie usiadła do fortepianu – akompaniując, była jak zawsze ze swoimi seniorami.

RACJA

ADCY PRAWNEGO



Fot. Borys Skrzyński

Z okolicznościowymi refleksjami wystąpiła przewodnicząca Kapituły Klubu Hanna Szynkiewicz-Wanat. Przypomniła, jak wiele zmieniło się przez te 35 lat: ustrój państwa, Konstytucja, przepisy prawne w niemal każdej dziedzinie, sytuacja społeczna, polityczna i gospodarcza oraz warunki życia i pracy. Polska jest członkiem Unii Europejskiej oraz NATO, a granice państw nie stanowią dla Polaków bariery życiowej. Rewolucja technologiczna, której świadkami i uczestnikami jesteśmy, sprawia, że zmieniły się całkowicie metody i możliwości pracy radcy prawnego. 35 lat temu pracowaliśmy bez komputerów, telefonów komórkowych, nierzadko bez prywatnych telefonów stacjonarnych, bez skanerów, Internetu, bez lexa. Przepisów szukało się „na piechotę” w tomach papierowych wydań źródeł prawa, które wielokrotnie zmieniane często nie miały formy aktów ujednoliconych.

Ale też 35 lat temu dzisiejsi seniorzy byli młodzi – mieli wtedy mniej więcej tyle lat, ile mają koleżanki i koledzy radcowie prawni kierujący dziś samorządem radcowskim. Naturalną kolejną rzeczą dokonuje się wymiana pokoleniowa.

Po tych 35 latach istnienia samorządu radcowskiego warszawskie środowisko radców prawnych „dorobiło się” ok. 1 500 seniorów radcowskich, ceniących swój samorząd i do niego przywiązanych, czujących przynależność do tej grupy. Niektórzy, w miarę możliwości, uczestniczą w akcjach *pro bono*, niektórzy pracują na zasadach wolontariatu w różnych organizacjach społecznych. Są też tacy, którzy w ograniczonym zakresie jeszcze pracują zawodowo. Dla młodego pokolenia zawodowej konkurencji już nie stanowią. Wszystko ma swój czas i miejsce. Dziś seniorzy radcowscy, ukształtowani przez lata pracy z ludźmi i dla

ludzi, intensywnie uczestniczą w działalności integrującej środowisko, wspierają się wzajemnie i wypracowują standardy w stosunkach między pokoleniami z przekonaniem, że jest to bardzo cenne społecznie, a w przyszłości użyteczne dla młodego pokolenia radców prawnych – dziś zapracowanych, pochłoniętych życiem zawodowym i rodzinnym, podobnie jak w ich wieku byli pochłonięci i zapracowani dzisiejsi seniorzy. Klub Radcy Prawnego jest istotnym elementem tej działalności integracyjnej.

To jak działał Klub w ubiegłym sezonie, zaprezentowała pani Krystyna Janicz-Szyszkina, ilustrując swoją relację bogatym materiałem zdjęciowym pokazywanym na dużym ekranie. Były to wykłady, koncerty, spotkania autorskie, wizyty w teatrach, muzeach, wycieczki, spotkania i warsztaty klubowe, spotkania biesiadne i taneczne. Oferta Klubu była bardzo różnorodna. Każdy mógł znaleźć w niej coś dla siebie.

Po zakończeniu części oficjalnej spotkanie było kontynuowane w świetnej, przyjaznej atmosferze przy kawie, herbacie, owocach i słodkościach. Naprawdę miło było się spotkać po 2-miesięcznej przerwie wakacyjnej. W nowym sezonie będziemy realizować bardzo ciekawy harmonogram działalności Klubu Radcy Prawnego do grudnia 2017 r. i już myślimy o pierwszej połowie roku 2018. Harmonogram na rok 2017 można dostać w wersji drukowanej w Klubie Radcy Prawnego. Będzie także dołączony do *Temidium* i do pobrania na stronie internetowej OIRP w Warszawie. Serdecznie zapraszamy!

Autorka artykułu jest radcą prawnym, przewodniczącą Kapituły Klubu Radcy Prawnego przy OIRP w Warszawie

JUBILEUSZOWE o Puchar Dziekana Rady w Warszawie rozegrane



Fot. Marek „Wilku” Wilczek

Tomasz Nawrot

W dniach 1–3 września 2017 r., na jeziorze Świąćajty, zostały rozegrane XV jubileuszowe Regaty o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie.

W piątkowy wieczór impreza rozpoczęła się niezbyt optymistycznie, bo od wspólnego oglądania zmagania piłkarskiej reprezentacji Polski. Kiedy już po pierwszej połowie meczu jasne było dla wszystkich, że nasi piłkarze tego spotkania nie wygrają, uczestnicy biesiady grillowej mogli spokojnie przystąpić do smażenia kiełbasek przy ognisku i śpiewania szant, w czym wiodł prym mec. Jakub Wasilewski. Następnego dnia w sobotnie przedpołudnie uczestnicy regat przystąpili do zmagania, które tym razem potrwały do niedzieli. W ciągu dwóch dni udało się rozegrać sześć wyścigów krótkich (pogoda nie pozwoliła przeprowadzić wyścigu długiego), które wyłoniły zwycięzcę. Po zaciętej walce stoczonej przede wszystkim z załogą mec. Piotra Studzińskiego (II miejsce) zwyciężyła załoga jachtu prowadzonego przez mec. Igora Bąkowskiego. Na miejscu trzecim uplasowała się załoga, w której rolę sternika pełnił mec. Jakub Wasilewski.

KLASYFIKACJA TEGOROCZNYCH REGAT PRZEDSTAWIA SIĘ NASTĘPUJĄCO:

1. Igor Bąkowski
2. Piotr Studziński
3. Jakub Wasilewski
4. Rafał Kozłowski
5. Łukasz Warmański
6. Cezary Gawlas
7. Tomasz Kędziora
8. Konrad Borowicz

Wszyscy uczestnicy otrzymali z rąk Dziekana Rady OIRP w Warszawie mec. Włodzimierza Chrościka pamiątkowe dyplomy, a pierwsze trzy załogi także okazały puchary. Podczas całej imprezy toczyła się również dodatkowa rywalizacja o tytuł najwzszechstronniejszej załogi, dla której sponsor Regat firma Henri Lloyd ufun-



REGATY

dy OIRP

ne



Fot. Marek „Wilku” Wilczek



Fot. Marek „Wilku” Wilczek

dowała wspaniałe nagrody – markowe kurtki i czapki. Uczestnicy tej zabawy musieli wykazać się umiejętnościami na wodzie (podchodzenie do tonącego, rzut piłeczką do łodzi komisji sędziowskiej, budowa samosteru), jak i kreatywnością, prezentując najefektowniejsze przebranie oraz sprytem i determinacją w miniregatach, rozegranych podczas sobotniej imprezy tanecznej. Najwszechstronniejsza okazała się załoga mec. Rafała Kozłowskiego, która m.in. zaskoczyła wszystkich wspaniałymi strojami Bawarczyków, wyglądając jak uczestnicy nadchodzącego Oktoberfest. – W tym roku nasze regaty były wyjątkowe, oprócz grupy Bawarczyków w regatach uczestniczyło dwóch innych („prawdziwych”) cudzoziemców, Szwajcar i Kanadyjczyk, a zatem wypłynęliśmy na międzynarodowe wody, podsumował Komandor regat.

Autor artykułu jest Komandorem regat oraz Przewodniczącym Komisji Integracji Środowiskowej Rady OIRP w Warszawie



Fot. Marek „Wilku” Wilczek



POZOSTANIE W NASZEJ PAMIĘCI



*Ktoś tutaj był i był, a potem nagle zniknął
i uporczywie go nie ma...*

Wisława Szymborska

W poniedziałek 9 października 2017 r. minął dokładnie rok, odkąd odszedł od nas, wraz ze swoją małżonką i córką radcą prawnym Magdaleną Romatowską, mecenas Zbigniew Romatowski, nasz redakcyjny Kolega – od grudnia 2007 roku redaktor prowadzący „Temidium”.

Zbigniew Romatowski był członkiem Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie VI kadencji, członkiem Komisji ds. komunikacji społecznej i informacji VII, VIII i IX kadencji, delegatem na Krajowe Zjazdy Radców Prawnych oraz redaktorem kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty naukowe”.

WSPOMNIENIE mec. Zbigniewa Romatowskiego

Marcin Skonieczny

Pana Mecenas Zbigniewa Romatowskiego, redaktora prowadzącego w redakcji *Temidium*, miałem zaszczyt i przyjemność poznać, w ciągu kilkuletniej (w latach 2012–2016) współpracy przy pisaniu artykułów do działu „Prawo i Praktyka” oraz do kwartalnika *Radca Prawny. Zeszyty naukowe*. Pan Mecenas w trakcie tej współpracy dał się poznać jako Osoba niezwykle uprzejma i profesjonalna, współpracująca z wielką życzliwością dla drugiego człowieka, przy tym Osoba o niezwykle wysokich standardach, jeżeli chodzi o podejście do pracy oraz kulturę osobistą. Sposób współpracy z autorami artykułów wprowadzony przez Redaktora Romatowskiego, opierający się na wzajemnym zaufaniu, ale i nieudawanej trosce o realizację wspólnych celów, połączony z autentycznym zainteresowaniem osobą i pomysłami osoby współpracującej, sprawiał, że współpraca z Nim, przy opracowywaniu nieraz skomplikowanych i czasochłonnych tematów, pozostaje w mojej pamięci jako wielka przyjemność.

Wkrótce odkryłem także, że zaangażowanie w tworzenie materiałów dla redakcji, udoskonalone podpowiedziami i talentem Pana Mecenas, w zakresie usuwania sprzeczności, niejasności czy błędów w projektowanych publikacjach, wpłynęło również pozytywnie na moją praktykę prawniczą, w tym precyzję i jasność argumentacji prawnej.

Autentyczna sympatia i zainteresowanie jakością przygotowywanych tekstów, jaką okazywał Pan Mecenas, była spowodowana, jak zauważyłem, niewątpliwą troską zarówno o rozwój osobisty i późniejszą satysfakcję autora artykułu, jak i o korzyści i dobro czytelników. Stąd troska Pana Redaktora o spójność i klarowność oraz aktualność prezentowanej w publikacjach myśli prawniczej.

Pan Mecenas Romatowski nie narzucał przy tym nigdy swoich spostrzeżeń, potrafił umiejętnie uzgadniać ostateczną wersję prezentowanych tematów. Dzieło powstawało poprzez stawianie przez Pana Redaktora właściwych pytań, na które autor sam sobie odpowiadał, niemal zawsze zgadzając się z Panem Redaktorem.

Ta skromność Pana Mecenas, przy zachowanej życzliwości wobec nas, autorów artykułów, połączona z uzasadnioną otwarto-

ścią na nowe, przy zachowaniu zdrowego rozsądku i zainteresowania aktualnymi zmianami stanu prawnego, wypowiedziami doktryny i orzecznictwa, wynikała z wielkiej umiejętności połączenia doświadczenia życiowego i zdobytego warsztatu z konieczną elastycznością i wyważenia właściwych proporcji.

Tylko raz miałem okazję na osobisty, a nie mailowy lub telefoniczny kontakt z Panem Mecenasem Romatowskim. Udało mi się podziękować i uścisnąć dłoń Osobie, która zasługiwała na wielki szacunek. Podczas niezwykle miłego, godzinnego spotkania, Pan Mecenas opowiadał o interesujących szczegółach dotyczących swojej kariery zawodowej, ciepło wypowiadał się także o swojej córce, która była radcą prawnym.

Pan Mecenas zamówił chłodnik z ziemniakami i kompot. Tłumażył, że te smaki pamięta z dziecięcych lat i z rodzinnego domu. Te drobne potrawy pasowały do Jego postawy życiowej; taki skromny, a przy tym wyjątkowy człowiek, który zna swoją wartość, ale innych darzy serdecznością i nie traktuje nikogo z góry, nie wywyższa się z uwagi na swoje zdolności i umiejętności.

W październiku 2016 r. Pan Mecenas Romatowski (wraz z żoną i córką) zginął tragicznie w wypadku samochodowym. Odczuwałem i odczuwam do dziś żal jak po bliskiej mi osobie.

Pozostały miłe wspomnienia i spostrzeżenie, że w każdym pisanym tekście, w jakimś fragmencie lub w ujęciu całości, uwidoczni się u piszących artykuły osób, które znały i współpracowały z Panem Mecenasem Romatowskim, lub u osób, które czytały uważnie redagowane przez Niego teksty, umiejętność, której Pan Mecenas nie zatrzymał dla siebie, ale starał się przekazać i doskonalić u swoich współpracowników.

Dziękujemy dzisiaj za to, że Pan Mecenas był wśród nas i zachowujemy w pamięci wspomnienia o tym niepowtarzalnym człowieku. Niech odpoczywa w pokoju.



NOWE MINI COUNTRYMAN. DODAJ SWOJĄ HISTORIĘ.

SPRAWDŹ SPECJALNE KORZYŚCI DLA RADCÓW PRAWNYCH.

MINI Bawaria Motors

Karolina Jabłońska
Doradca ds. Sprzedaży MINI
00-715 Warszawa, ul. Czerniakowska 47
tel.: +48 693 433 963
jablonska_k@mini-bawariamotors.pl



MINI Countryman: zużycie paliwa w trybie miejskim: 8,8-4,8 l/100 km, pozamiejskim: 5,9-4,0 l/100 km, mieszanym: 7,0-4,3 l/100 km. Emisja CO₂: 159-113 g/km. Szczegóły na www.mini.com.pl

ANGIELSKI

DLA POLSKICH PRAWNIKÓW

KSH



Maciej T. Sawicki

W angielskich tłumaczeniach z zakresu polskiego prawa spółek aż roi się od dylematów translacyjnych. Rozbieżności poglądów co do poprawności tłumaczeń rozpoczynają się już od anglojęzycznej nazwy podstawowego aktu prawnego regulującego tę dziedzinę prawa. Popularnym tłumaczeniem Kodeksu spółek handlowych na angielski jest *Commercial Companies Code*. Należy zauważyć, że chociaż nie jest to tłumaczenie niepoprawne, to nie jest ono uniwersalnie akceptowane przez tłumaczy wrażliwych na precyzję przekładu. Tłumaczenie to zakłada bowiem – zgodnie ze wskazaniami większości słowników – że spółka to *company*, a to niekoniecznie jest zgodne z prawdą, przynajmniej nie w każdym przypadku. Podczas gdy polski prawnik użyje określenia spółka zarówno w stosunku do spółki kapitałowej, jak i osobowej, dla jego angielskiego kolegi *company* to tylko spółka kapitałowa, a spółka osobowa to *partnership*. Co znamienne, większość ustawowych uregulowań *Company Law* w krajach *common law* pozostawia spółki osobowe poza swoim zakresem. W angielskim *Companies Act* nie ma słowa na temat *partnerships*, ponieważ ustawa ta odnosi się wyłącznie do formacji, które w wyniku rejestracji mogą stać się *incorporated*, co według polskiej nomenklatury oznacza uzyskanie osobowości prawnej. Podobne podejście (choć nieco odmienne terminologicznie) prezentuje australijski *Corporation Act* operujący pojęciem *body corporate*, które jest odpowiednikiem polskiej osoby prawnej. Czy zatem określenie spółek jako „*companies & partnerships*” rozwiązuje ten dylemat? Można by powiedzieć, że tak, ale nie do końca...

WIELOŚĆ ANGLOJĘZYCZNYCH SYSTEMÓW PRAWNYCH

Problem polega na tym, że dokonując polsko-angielskiego przekładu prawniczego, zapożyczamy potrzebną nam anglojęzyczną terminologię z różnych systemów prawnych, które bynajmniej nie są jednolite. Systemy te posługują się niejednokrotnie terminologią, która nie jest spójna w obrębie, o którym zwykliśmy myśleć zbiorczo jako *common law*. Najczęstsze przykłady odmienności terminologicznych od klasycznego modelu brytyjskiego pochodzą z prawodawstw amerykańskich. Tak jest i w tym przypadku: w USA popularne jest określanie mianem *company*

zarówno spółki kapitałowej, jak i osobowej. Dla odróżnienia spółki osobowej od kapitałowej amerykański prawnik nazwie tę ostatnią *corporation*. Stąd amerykańskie pojęcie *company* wydaje się być zbliżone do polskiego rozumienia spółki. Należy jednak zauważyć, że ta nomenklatura nie jest w pełni jednolita we wszystkich stanach USA. Co ciekawe, podobne niekonsekwencje terminologiczne nie dotyczą spółek osobowych, które we wszystkich systemach *common law* (nie wyłączając USA) są określane jednolicie jako *partnerships*.

KTÓRY SYSTEM WYBRAĆ?

Wobec braku jednolitości terminologicznej wśród anglojęzycznych systemów prawnych to do tłumacza należy wybór, z którego systemu zapożyczyć terminologię dla celów przekładu. Im bardziej świadomy będzie to wybór, tym lepszy będzie przekład. Ponieważ dla prawników przekład nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem komunikacji z klientem obcojęzycznym, wybierając system prawny będący źródłem zapożyczenia, powinniśmy z dużą elastycznością kierować się potrzebą chwili (czytaj: klienta) zamiast używania jakiegoś sztywnego klucza. W przedstawionym przypadku możliwe są dwa podejścia. Gdy zależy nam na prostocie i płynności wypowiedzi, zasadne wydaje się skorzystanie z „modelu amerykańskiego” (*companies = corporations vs partnerships*). Wtedy prawo spółek określimy jako *Company Law*, a KSH jako *Company Code* bądź *Companies Code*. Natomiast w przypadkach wymagających precyzji przekładu zalecane jest posłużenie się „modelem brytyjskim” (*companies vs partnerships*), według którego KSH określimy jako *Commercial Partnerships and Companies Code*. Chociaż takie tłumaczenie może wydawać się nieco zbyt długie i pedantyczne, to ma ono niewątpliwą zaletę: wskazuje na wspólne uregulowanie spółek kapitałowych i osobowych w jednym akcie prawnym (co w systemach *common law* byłoby raczej wyjątkiem niż regułą), a tym samym usuwa wszelkie wątpliwości odnośnie do zakresu regulacji polskiego kodeksu, które niewątpliwie istnieją, gdy posługujemy się krótszą nazwą *Commercial Companies Code*.

Autor artykułu jest radcą prawnym (Warszawa), solicitem (Sydney), dyrektorem i wykładowcą szkoły Legal English SAWICKI LLB

PRAWO I PRAKTYKA



Wolters Kluwer

Partnerem dodatku jest Lex.pl – serwis prawniczy Wolters Kluwer



POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

NOWELIZACJA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO (CZĘŚĆ II)

Rafał Stankiewicz

W dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie istotna dla funkcjonowania administracji publicznej nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego¹ (dalej: „k.p.a.”). Dokonano jej przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw². Jej przyjęcie wpływa w zasadniczy sposób na model postępowania administracyjnego. W pierwszej części artykułu omówiono problematykę administracyjnych postępowań uproszczonych, postępowań mediacyjnych oraz administracyjnych kar pieniężnych. Celem postawionym przed drugą częścią jest prezentacja najważniejszych zmian związanych z możliwością weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym.

Wskazywano już we wstępie do pierwszej części, że ustawodawca założył konieczność usprawnienia trybu postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu do projektu ustawy³ wskazano m.in., że jednym z problemów o charakterze konstrukcyjnym jest „piętrowość” procedur administracyjnych rozumiana jako konieczność zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, który z kolei kontroluje treść rozstrzygnięcia i, zasadniczo, może jedynie uchylić zaskarżoną decyzję, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie organowi administracji. Podkreślano przy tym, że w przypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze strona, chcąc poddać rozstrzygnięcie jej sprawie kontroli sądu administracyjnego, jest zmuszona

wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, mimo że skuteczność takich wniosków jest bardzo niewielka.

Powyższe przesłanki doprowadziły ostatecznie do przyjęcia pewnych rozwiązań reformujących system weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych. Zostało to zasadniczo oparte na dążeniu do skrócenia czasu trwania postępowania m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej. Założono również konieczność zmniejszenia liczby rozstrzygnięć kasatoryjnych, gdyż strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Dodatkowo wprowadzono przyspieszoną procedurę, w której sąd administracyjny będzie mógł skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej.

Czy wprowadzane zmiany wypełnią stawiane przed nimi oczekiwania? Pokaże to dopiero praktyka stosowania tychże instytucji w obrocie prawnym. Można jednak już wskazać, że pewne rozwiązania budzą wątpliwości, głównie w kontekście zapewnienia stronie właściwego standardu ochrony praw podmiotowych. Dotyczy to również znowelizowanego modelu weryfikacji rozstrzygnięć w trybie administracyjnym.

1. ZMIANY W PRZEPISACH DOTYCZĄCYCH ODWOŁANIA

1.1. Nowe ukształtowanie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Należy w tym miejscu podkreślić, że zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji RP, który wskazuje, że każda ze stron ma prawo do

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).

² Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, Sejm VIII kadencji.

zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Artykuł ten formułuje więc podmiotowe prawo jednostki do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Dotyczy to zarówno postępowań sądowych, jak i pozostałych postępowań w sprawach indywidualnych (administracyjnych, sądownoadministracyjnych). Należy jednak podkreślić, że nie jest to prawo bezwzględne. Konstytucja RP wyraźnie wskazuje, że wyjątki od tej zasady określa ustawa.

Ustanowiona w taki sposób w ustawie zasadniczej zasada dwuinstancyjności jest realizowana w k.p.a., który przyjmuje w art. 15 zasadę ogólną dwuinstancyjności. Zgodnie z jego nową wersją, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Nowe brzmienie art. 15 k.p.a., wprowadzone na skutek nowelizacji z 2017 r., zmienia koncepcję zasady dwuinstancyjności. Należy wyraźnie wskazać, że z tego nowego rozwiązania wynika daleko idąca zmiana, która pierwszeństwo daje regulacji szczególnej. Należy zgodzić się z B. Adamiak, że „nadanie nowego brzmienia art. 15 łamie zasadę ogólną dwuinstancyjności, która będzie obowiązywać o tyle, o ile inaczej nie stanowi przepis szczególny”⁴. Pierwszeństwo mają zatem przepisy szczególne, a tylko w razie ich braku – zasada ogólna dwuinstancyjności⁵. Jest to więc rozwiązanie daleko idące, które w zasadniczy sposób wpływa na kształt modelu postępowania administracyjnego.

Należy również podkreślić, że w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej wskazano rozwiązanie zakładające konieczność dokonania przeglądu przepisów prawa regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 k.p.a. przez ministrów kierujących działami administracji rządowej w zakresie swojej działalności, w terminie 2 lat od wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji. Ministrowie przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej zestawienia wraz z uzasadnieniem, obejmujące postępowania administracyjne, w których: 1) zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań, 2) zasadne jest odstąpienie od dwuinstancyjności postępowań. Następnie, w ciągu 6 miesięcy minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej przedłoży Radzie Ministrów zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych. Można się spodziewać, że dojdzie do dalszego ograniczenia zasady dwuinstancyjności na podstawie nowelizacji przepisów szczególnych.

Należy po raz kolejny nadmienić, że po zmianach dokonanych w treści k.p.a. prawo odwołania przysługuje wyłącznie wtedy gdy brak jest przepisu szczególnego. Zmienia to w sposób zasadniczy dotychczasową konstrukcję, która dawała pierwszeństwo regule ogólnej, nakazując wykładnię na korzyść prawa odwołania. Wydaje się, że nowa treść art. 15 k.p.a. może być uznana za sprzeczną z Konstytucją RP. Oczywiście, zmiana treści art. 15 k.p.a. ma potwierdzać jedynie wynikającą z Konstytucji RP zasadę umożliwiającą bardziej elastyczne kształtowanie środków prawnych służących weryfikacji. Jak jednak słusznie zauważa J. Lemańska, zasadnicze wątpliwości budzi sposób, w jaki ustawodawca wprowadza wyjątki od omawianej zasady⁶. Oznacza to, że wprowadzanie wyjątków od zasady dwuinstancyjności nie powinno stać się regułą. Ponadto, na ustawodawcy spoczywa obowiązek zachowania należytej proporcji stosowanych ograniczeń w stosunku do zamierzonych efek-

tów zastosowanych środków. Odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią art. 78 Konstytucji RP może być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka zaskarżenia. Pozbawienie strony prawa do weryfikacji rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym na rzecz jedynie kontroli sądownoadministracyjnej (z założenia pozbawionej waloru merytorycznej weryfikacji oraz posiadającej jedynie ograniczone możliwości czynienia ustaleń faktycznych) trzeba uznać za środek nadmiernie ingerujący w prawo strony do wszechstronnego i obiektywnego rozpatrzenia jej sprawy administracyjnej. Kontrola sądu administracyjnego nie zastąpi więc rzetelnej i merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia administracyjnego w drugiej instancji przed innym organem.

Odmienne natomiast, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej, należy ocenić drugą z instytucji zawartą w znowelizowanym k.p.a., a zakładającą prawo do zrzeczenia się przez stronę odwołania. Zgodnie z art. 127a § 1 k.p.a., w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Oświadczenie w tym przedmiocie będzie składane przed organem, który wydał decyzję. Oświadczenie to powinno mieć formę pisemną. Może ono zostać złożone bezpośrednio przed organem, jak i przesłane pocztą lub środkami komunikacji elektronicznej na ogólnych zasadach. W przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron, decyzja staje się ostateczna dopiero wówczas gdy każda ze stron (a ściślej, ostatnia strona) złoży oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania.

Prawo do zrzeczenia się odwołania będzie uzależnione od spełnienia następujących przesłanek: 1) prawo do zrzeczenia się odwołania przysługuje wyłącznie stronie, 2) wola strony do zrzeczenia się odwołania nie jest ograniczona rodzajem rozstrzygnięcia organu I instancji (pozytywne lub negatywne rozstrzygnięcie), 3) zrzeczenie się prawa odwołania jest czynnością procesową strony, do której należy stosować wymogi co do treści i formy uregulowane w art. 63 k.p.a., 4) oświadczenie woli zrzeczenia się prawa odwołania składa się organowi I instancji, 5) upływ ustawowego terminu do wniesienia odwołania zamyka prawo do zrzeczenia się prawa odwołania.

Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Niedopuszczalne jest zatem zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji „na przyszłość” – w szczególności przed wydaniem decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie (albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Mając na uwadze regulację art. 127a k.p.a., przewiduje się również nowelizację art. 107 § 1 k.p.a., poprzez wprowadzenie, jako elementu decyzji, pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania (o ile takowe przysługuje).

W związku ze skutkami, jakie wywołuje zrzeczenie się odwołania (decyzja staje się wówczas ostateczna i prawomocna, więc strona, która zrzekła się odwołania, nie będzie mogła zaskarżyć jej do sądu administracyjnego), należy przyjąć, że nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie. Nie powinno się jednak wykluczać pojawienia się wad oświadczenia woli przy zrzeczeniu się odwołania. Nie można bowiem wyłączać złożenia oświadczenia woli o zrzeczeniu się prawa odwołania, gdy wola jest

4 Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis (komentarz do art. 15).

5 *Ibidem*.

6 J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2/2007, s. 59.

dotknięta wadliwością⁷. Zastosowanie znajdują wówczas przepisy Kodeksu cywilnego o wadach oświadczenia woli (dział IV). Wady oświadczenia woli, np. w stanie wyłączającym świadome powzięcie i wyrażenie woli, pod wpływem błędu wprowadzonego przez pracownika organu administracji publicznej niezrzetelną informacją, strona ma prawo uchylić się od skutków złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa odwołania. Może to dotyczyć sytuacji niebudzących wątpliwości, że wola strony jest dotknięta wadliwością wywołującą negatywne następstwa dla strony⁸.

Na ogólnej zasadzie art. 127 § 3 in fine k.p.a., art. 127a k.p.a. znajdzie odpowiednie zastosowanie do decyzji, od których przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zrzeczenie się prawa do złożenia wniosku, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy strona nie skorzysta z przedmiotowego uprawnienia, będzie skutkowało brakiem możliwości zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego.

Podkreślić należy, że zrzeczenie się prawa odwołania nadaje decyzji przymiot ostateczności i prawomocności. W razie wielości stron skuteczność zrzeczenia się prawa odwołania następuje z dniem złożenia oświadczenia woli organowi administracji publicznej, który wydał decyzję, przez ostatnią ze stron postępowania⁹. Organ administracji publicznej jest obowiązany ustalić strony w postępowaniu w sprawie. W razie gdy wszystkie złożyły oświadczenia woli o zrzeczeniu odwołania, można przyjąć skuteczne następstwa zrzeczenia się prawa odwołania.

Jest rzeczą oczywistą, że zrzeczenie się prawa odwołania zamyka drogę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Powstaje natomiast pytanie o możliwość zastosowania nadzwyczajnych trybów postępowania od takiego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne. Chodzi w tym przypadku o art. 127a § 2 k.p.a. Przy braku regulacji w przepisach regulujących nadzwyczajne tryby postępowania co do dopuszczalności weryfikacji decyzji prawomocnych należy wyprowadzić ich dopuszczalność ze zrównaniem na gruncie procesowym decyzji prawomocnej z decyzją ostateczną.

Należy podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniom ustawowym, pozwalającym na zrzeczenie się prawa do wniesienia środka zaskarżenia przez osoby uprawnione do jego wniesienia w celu skrócenia toku instancji i uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia w krótszym czasie¹⁰.

1.2. Zmiana zakresu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy i podstaw do wydania decyzji kasacyjnej (art. 136 k.p.a.)

do skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych, jest ograniczenie liczby zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasacyjnych. W opinii projektodawcy, wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., powinno bowiem stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.).

Zgodnie z art. 136 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2017 r. organ odwoławczy mógł przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów

i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W przypadku gdy istniała konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, organ odwoławczy był obowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 136 k.p.a.). W orzecznictwie wskazywano, że nie można postępowania dowodowego, którego przedmiotem jest ustalenie istnienia kluczowej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznej i warunkującej przedmiot oraz zakres dalszego postępowania wyjaśniającego w sprawie, określić mianem dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie w rozumieniu art. 136 k.p.a. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby bowiem zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.).

Jak słusznie wskazuje w komentarzu do k.p.a. B. Adamiak, zasada dwuinstancyjności daje prawo strony do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Jest to prawo strony, a tym samym strona dysponuje tym prawem z możliwością rezygnacji. Rezygnacja dotyczy nie tylko nieskorzystania z tego prawa przez niezaskarżenie decyzji odwołaniem, zrzeczeniem się prawa odwołania, ale też ograniczenia prawa do dwukrotnego ustalenia stanu faktycznego przez przeprowadzenie, pomimo braków, tych ustaleń w postępowaniu odwoławczym¹¹.

Ustawa nowelizująca przyznała, w wyznaczonych granicach, stronie (stronom) prawo do rezygnowania z pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności. Zgodnie z nowo wprowadzonym § 2 tego artykułu, jeśli zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, organ odwoławczy powinien na zgodny wniosek wszystkich stron przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w szerszym zakresie niż wynikający z aktualnego brzmienia art. 136 k.p.a. (albo zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję – jeśli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania), o ile jest to potrzebne do zakończenia sprawy decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 k.p.a. Chodzi tu o postępowanie wyjaśniające w zakresie okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Nowelizacja k.p.a. z 2017 r. wprowadza wyjątek, ograniczający zasadę dwuinstancyjności postępowania zagwarantowaną przez przepisy Konstytucji RP oraz zasady ogólne k.p.a. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego powinna być w świetle art. 78 Konstytucji RP rozumiana jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy, obejmującego dwukrotne rozpatrzenie sprawy wyjaśnionej w sposób niezbędny do jej rozstrzygnięcia. Brak takiej możliwości po stronie organu drugiej instancji, spowodowany uchybieniami organu pierwszoinstancyjnego, powinien skutkować – dla zapewnienia stronie tego prawa – koniecznością uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Takie rozwiązanie zasadniczo zapewniała treść dotychczas obowiązujących przepisów wskazujących na obowiązek wydania przez organ odwoławczy tzw. decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.).

Zgodnie z art. 136 § 2 k.p.a., jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zle-

⁷ Tak również B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis (komentarz do art. 127a).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis.

¹¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis (komentarz do art. 136).

cić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję. Znowelizowana treść art. 136 k.p.a. pozwala więc stronom – w sytuacjach, w których decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie – wnioskować o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. De facto strona będzie obecnie decydować w dużym stopniu, czy chce skorzystać z ochrony wynikającej z zasady dwuinstancyjności.

1.3. Wytyczne organu odwoławczego w zakresie wykładni prawa (art. 138 § 2a k.p.a.)

W nowym art. 138 § 2a k.p.a. wskazano, że jeśli organ pierwszej instancji w decyzji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy powinien także zawrzeć w decyzji kasatoryjnej wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa.

Wprawdzie decyzja kasatoryjna jest wydawana w przypadku istotnych braków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy (postępowania wyjaśniającego), jednakże w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji dokonał w decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które – zdaniem organu drugiej instancji – mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, zasadne jest ograniczenie ryzyka ponownienia tych błędów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Dlatego też obecnie przewiduje się konieczność zawarcia w takiej sytuacji w decyzji kasatoryjnej stosownych wytycznych, które organ I instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu sprawy – o ile interpretowane przepisy rzeczywiście znajdują zastosowanie w sprawie, a stan prawny nie ulegnie zmianie. Regulacje te mają w założeniu przeciwdziałać sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalania stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji.

2. SPRZECIW OD DECYZJI KASATORYJNEJ (ART. 64A-64E, ART. 151A I ART. 230 § 2 P.P.S.A.)

Nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹², dalej: „p.p.s.a.”, dokonana na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do katalogu normatywnego gognicji sądu administracyjnego orzekanie w sprawach tzw. **sprzeciwu od decyzji organu odwoławczego** wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (tzw. decyzji kasatoryjnej). Sprzeciw służy wyłącznie zbadaniu tego, czy prawidłowe jest uzasadnienie decyzji kasatoryjnej w części, w której organ wskazuje, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i nie ma podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena *in meriti*). Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej, w przeciwieństwie do skargi, jest rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądownoadministracyjnej. Procedura ta opisana została w art. 64b-64e p.p.s.a.

Osiągnięciu celu, jakim jest przyspieszenie i zwiększenie efektywności rozpatrywania spraw przed organami administracji publicznej, ma służyć ustanowienie nowego szczególnego środka zaskarżenia, jakim jest sprzeciw od decyzji. Sprzeciw od decyzji stanowi więc odrębny od skargi i w pewnym sensie wyjątkowy środek zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego.

Nawiązując do trybu postępowania odwoławczego w k.p.a., ustawodawca wprowadził również w p.p.s.a. tryb tzw. sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Jest to nowy rodzaj szczególnego środka zaskarżenia decyzji administracyjnej, który został nazwany „sprzeciwem od decyzji”. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, w poprzednim stanie prawnym efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wnikania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia była poważnie ograniczona. Rozwiązanie przewidziane w art. 64a-64e p.p.s.a. ma w założeniu niwelować te niedogodności, wprowadzając szybszy i mniej skomplikowany od procedury skargowej tryb zaskarżania decyzji kasatoryjnych, w którym – podobnie jak w przypadku innych przejawów przewlekłości postępowania – będzie możliwe wymierzenie organowi grzywny. Powinno to przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien zatem mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy.

Sprzeciw od decyzji jest odrębnym od skargi środkiem zaskarżenia. Ustawodawca wyraźnie rozróżnia bowiem obie instytucje zaskarżenia decyzji administracyjnych, co wynika już z samego sformułowania „od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.”, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw”. Za takim rozróżnieniem przemawia również fakt, że sprzeciw został uregulowany w odrębnym rozdziale 3a działu II p.p.s.a.

Instytucja ta dotyczy w istocie tzw. decyzji kasacyjnych wydawanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Z kolei stosownie do brzmienia art. 64a p.p.s.a. od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany „sprzeciwem od decyzji”.

Sprzeciw od decyzji ma w swoim założeniu być środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. Podobnie jak zażalenie przewidziane w art. 394¹³ § 1¹ k.p.c.¹³, sprzeciw nie będzie środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Sprzeciw będzie skierowany przeciwko uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania¹⁴. Instytucja ta

¹³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).

¹⁴ Por. co do zażalenia, o którym mowa w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. – postanowienia Sądu Najwyższego: z 27 września 2013 r., I CZ 75/13 oraz z 29 października 2015 r., I CZ 92/15.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.

ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji, która w obowiązującym systemie powinna być wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, została wydana prawidłowo i oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a. Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w ramach tego środka będzie miała charakter formalny. Procedura, w jakiej rozstrzygany będzie sprzeciw, może zatem zostać skrócona, zgodnie z przepisami art. 64c i art. 64d p.p.s.a.

Jeśli chodzi o różnice pomiędzy skargą a sprzeciwem, można zauważyć, że skarga uruchamia kontrolę sądownoadministracyjną opartą o wynikającą z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasadę niezwiązania sądu administracyjnego zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze. Kontrola ta umożliwia sądowi pełną weryfikację legalności działalności organów administracji publicznej¹⁵. Prawidłowe wniesienie skargi na decyzję administracyjną przez legitymowany podmiot otwiera zatem „pełne” postępowanie sądownoadministracyjne. Zmierzono bowiem do kontroli legalności decyzji administracyjnej zarówno pod kątem prawidłowego zastosowania przez organ przepisów prawa materialnego, jak i norm o charakterze proceduralnym, o czym świadczy m.in. przepis art. 145 p.p.s.a. Ponadto z uwagi na bezwzględny charakter normy ujętej w art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd ma nie tylko prawo, ale przede wszystkim obowiązek wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze, i dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego, nawet gdy zarzut nie został podniesiony.

Sprzeciw natomiast jest odrębnym środkiem zaskarżenia. Odrębność ta zaznacza się przede wszystkim w czterech obszarach. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że w porównaniu do skargi znacznie zawężony jest przedmiot sprzeciwu. Zgodnie z komentowanym przepisem sprzeciw może dotyczyć tylko decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

Należy również wyraźnie zaznaczyć, że wniesienie sprzeciwu powoduje wszczęcie swobodnego postępowania, którego celem staje się weryfikacja decyzji administracyjnej wyłącznie z uwzględnieniem kryteriów formalnoprawnych. Postępowanie to projektodawcy określili mianem postępowania wpadkowego o ograniczonym przedmiotowo zakresie odnoszącym się tylko do kontroli kwestii formalnej. Należy zgodzić się z twierdzeniem o ograniczonym zakresie kontroli w przypadku wniesienia sprzeciwu, gdyż ten środek prawny służy w istocie do weryfikacji prawidłowego ustalenia przez organ administracyjny przesłanek uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. O takim charakterze sprzeciwu decyduje to, że w tym przypadku wynikająca z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasada niezwiązania sądu granicami skargi została istotnie ograniczona przez postanowienia art. 64e p.p.s.a., który to przepis wyznacza zakres kontroli sądu do oceny działania administracji z perspektywy istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej (zob. szerzej na ten temat komentarz do art. 64e p.p.s.a.).

Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że sprzeciw od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., uruchamia postępowanie wpadkowe, czyli incydentalne. Ze swojej istoty każde postępowanie wpadkowe pozostaje w określonych relacjach z postępowaniem zasadniczym. Postępowanie wpadkowe mieści się w granicach postępowania zasadniczego bądź jest związane z jego etapem przedprocesowym. Ponadto postępowanie wpadkowe ma charakter pomocniczy w stosunku do postępowania zasadniczego. Nasuwa

się zatem pytanie, w stosunku do jakiego postępowania procedura uruchomiona sprzeciwem ma charakter pomocniczy i incydentalny. Podkreślenia wymaga, że aktualnie sprzeciw od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., jest jedynym środkiem prawnym służącym do uruchomienia kontroli sądu administracyjnego. Sprzeciw stanowi więc instrument realizacji konstytucyjnego prawa do sądu w odniesieniu do decyzji kasacyjnej. Już z tego powodu nie można postępowania prowadzonego na skutek wniesienia sprzeciwu traktować jak postępowania wpadkowego. Wniesienie sprzeciwu uruchamia autonomiczne postępowanie przed sądem administracyjnym, prowadzone w celu zweryfikowania zaskarżonej formy działania organu administracji z uwzględnieniem kryterium legalności. Natomiast inną kwestią są zawężone granice sądowej kontroli w porównaniu do granic sądowej kontroli uruchomionej na skutek wniesienia skargi.

Należy również podkreślić, że kolejną cechą, która odróżnia te środki zaskarżenia, jest fakt, że w wyniku wniesienia sprzeciwu sąd może zgodnie z art. 151a § 1 p.p.s.a. uchylić decyzję w całości (w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.) albo zgodnie z art. 151a § 2 p.p.s.a. sprzeciw oddalić. Postępowanie będące następstwem wniesienia skargi na decyzję inną niż określona w art. 138 § 2 k.p.a. może natomiast zakończyć się w różny sposób. Sąd może skargę oddalić w całości lub w części (art. 151 p.p.s.a.), może uchylić decyzję lub postanowienie w całości lub w części (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), może również stwierdzić nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Ponadto w ściśle określonych przypadkach sąd może orzec merytorycznie (art. 145a p.p.s.a.).

Ostatnia, czwarta cecha, wiąże się z wynikającym z art. 151a § 3 p.p.s.a. rozwiązaniem wprowadzającym ograniczenie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Art. 64 b p.p.s.a. nakazuje, aby do sprzeciwu od decyzji (zakres odniesienia) stosować odpowiednio przepisy o skardze (przepisy stosowane), z tym jednak zastrzeżeniem, że ustawa może stanowić inaczej. Sprzeciw powinien spełniać wymogi obowiązujące dla pisma sądowego (art. 46 p.p.s.a.), a także zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Uwzględniając, że zgodnie z art. 64b § 1 p.p.s.a. do sprzeciwu stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w sprawach tych nie znajdzie zastosowania przepis art. 53 p.p.s.a., który ustanawia trzydziestodniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Odpowiedniego zastosowania do sprzeciwu nie znajdą również odnoszące się do skargi przepisy art. 54 p.p.s.a. Zakres uregulowanych w przywołanych przepisach zagadnień został bowiem przez ustawodawcę objęty odrębnymi, dotyczącymi sprzeciwu, normami ujętymi w art. 64c p.p.s.a.

Z uwagi na fakt, że w rozdziale 3a p.p.s.a. nie została uregulowana kwestia legitymacji do wniesienia sprzeciwu, rozstrzygnięcie o zakresie podmiotowym tej legitymacji zgodnie z przepisem art. 64b § 1 p.p.s.a. wymaga odpowiedniego zastosowania przepisów o skardze. Kwestię legitymacji skargowej regulują art. 50 § 1 i § 2 p.p.s.a. Stosując te przepisy odpowiednio, należy zatem przyjąć, że uprawnionym do wniesienia sprzeciwu jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka. Ponadto uprawniona do wniesienia sprzeciwu będzie w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób organizacja społeczna w zakresie swojej statutowej działalności, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, w którym została wydana decyzja kasacyjna będąca przedmiotem sprzeciwu (art. 50 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.). Z uwagi na brak w przepisach

15 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 września 2009 r., II FSK 562/08.

normujących sprzeciw od decyzji przepisu analogicznego do art. 52 p.p.s.a. ocena warunków dopuszczalności wniesienia sprzeciwu powinna zostać dokonana z uwzględnieniem odpowiedniego stosowania przepisów o skardze.

Sprzeciw będzie podlegał wpisowi, co znajduje wyraz w brzmieniu art. 230 § 1 p.p.s.a. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej, w przeciwieństwie do skargi, będzie rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądowoadministracyjnej. Jej przedmiotem będzie jedynie ocena, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.).

W sprawach wszczętych przez wniesienie sprzeciwu od decyzji nie znajdzie zastosowania przepis art. 33 p.p.s.a., o czym wprost stanowi art. 64b § 3 p.p.s.a. Oznacza to, że w takim postępowaniu w ogóle nie występuje kategoria uczestniczącej na prawach strony, który charakteryzują się następującymi cechami: byli uczestnikami (stronami) postępowania administracyjnego, w którym została wydana decyzja kasacyjna, nie wnieśli sprzeciwu w związku z tym postępowaniem, a wynik sprawy dotyczy ich interesu prawnego (art. 33 § 1 p.p.s.a.).

W postępowaniu ze sprzeciwu sąd będzie jedynie ocenił, czy doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Nie będzie więc mógł rozstrzygać o prawach lub obowiązkach stron, a jedynie dokona oceny spełnienia w sprawie formalnych warunków wydania decyzji kasatoryjnej. Sprzeciw jako środek przeciwdziałający przewlekłości załatwienia sprawy służy wyłącznie zbadaniu tego, czy prawidłowe jest uzasadnienie decyzji kasatoryjnej w części, w której organ wskazuje, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i nie ma podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena *in meriti*).

Procedura wniesienia i rozpoznania sprzeciwu będzie różniła się od obowiązującej w przypadku skargi. Strona będzie mogła wprowadzić wniesienie sprzeciwu za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, ale w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji kasatoryjnej.

Organ, którego decyzję zaskarżono, będzie mógł uwzględnić sprzeciw w terminie 14 dni od jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a. W innym przypadku będzie zobowiązany przekazać sprzeciw – w tym samym terminie – wraz z aktami sprawy sądowi. Ten skrócony termin uzasadnia wspomniany ograniczony zakres przedmiotowy postępowania ze sprzeciwu. Trzeba również wskazać, że organ nie może uzupełniać uzasadnienia zawartego w decyzji kasatoryjnej po jej wydaniu, np. w odpowiedzi na złożony przez stronę środek zaskarżenia. Z tego też powodu w przypadku sprzeciwu zrezygnowano z możliwości wniesienia odpowiedzi przez organ.

Z uwagi na dążenie do zapewnienia szybkości procedury, brak przekazania sprzeciwu sądowi nie będzie stał na przeszkodzie jego rozpoznania. Sąd rozpozna wówczas sprawę na podstawie nadesłanego odpisu sprzeciwu. W przypadku nieprzekazania sprzeciwu w terminie – na wniosek skarżącego – sąd orzeknie także o wymierzeniu organowi grzywny (por. art. 55 p.p.s.a.).

Jednocześnie termin na wniesienie sprzeciwu należy uznać za zachowany także wtedy gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw wprost do sądu administracyjnego. Inaczej niż w razie wniesienia skargi administracyjnej wprost do sądu drugiej instancji, w takim przypadku sąd nie powinien przekazywać sprzeciwu organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, a niezwłocznie wezwać ten organ do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt

sprawy. Rozwiązanie takie będzie sprzyjało ekonomii procesowej, skracając czas, w jakim nastąpi rozpoznanie sprzeciwu.

Sąd powinien rozpoznać sprzeciw w terminie 30 dni od dnia jego wpływu (art. 64d § 1 p.p.s.a.). Zasadniczo sprzeciw powinien być bowiem rozpoznawany na posiedzeniu niejawnym. Przedmiotem rozstrzygnięcia będzie zaś ocena tylko co do tego, czy organ orzekający kasatoryjnie miał podstawy do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, a zatem, czy właściwie ocenił zakres okoliczności, co do których konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, a także faktyczną i prawną możliwość dokonania tego przez organ odwoławczy (z uwzględnieniem treści art. 136 k.p.a.).

Uwzględniając sprzeciw, sąd uchyla decyzję kasatoryjną, a ponadto może orzec z urzędu lub na wniosek strony grzywnę, o której mowa w art. 154 § 6 p.p.s.a. Rozwiązanie to wynika z faktu, że sprzeciw jest środkiem przeciwdziałającym przewlekłości załatwienia sprawy administracyjnej, analogicznie jak skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania czy grzywna przewidziana w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu sąd sprzeciw oddala. Od wyroku sądu uwzględniającego sprzeciw nie będzie przy tym przysługiwał środek odwoławczy. Zaskarżalne zażaleniem będzie jednak zawarte w wyroku postanowienie o wymierzeniu organowi grzywny.

Wyrok, którym wojewódzki sąd administracyjny oddalił sprzeciw, będzie natomiast zaskarżalny skargą kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny będzie rozstrzygał na posiedzeniu niejawnym (art. 182 § 2a p.p.s.a.). W art. 182a p.p.s.a. przewidziano trzydziestodniowy termin na rozpoznanie takiej skargi przez NSA. W związku z ograniczonym zakresem przedmiotowym spraw ze sprzeciwu od decyzji, termin ten jest wystarczający do rozpoznania skargi kasacyjnej w omawianym przypadku, a jednocześnie konieczny, aby – przy zachowaniu prawa strony do zaskarżenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego – zapewnić odpowiednio szybkie zakończenie postępowania sądowoadministracyjnego.

3. FAKULTATYWNY WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY (ART. 52 § 2 I 3 K.P.A. ORAZ ART. 54A P.P.S.A.)

Zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia (chyba, że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy). Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze stronie przysługuje swoisty „odpowiednik” odwołania, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.). Jest to środek zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym. Przed ostatnią nowelizacją k.p.a. z treści art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 52 § 2 k.p.a. wynikało, że skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jak wskazano w uzasadnieniu do nowelizacji k.p.a. i p.p.s.a. z 2017 r. „korzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powinno być postrzegane jako prawo podmiotowe jednostki”. Jego treścią jest możliwość zaskarżenia decyzji¹⁶ i związane z tym uprawnienie strony do ponownego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Gwarancja prawa do zaskarżenia stwarza jedynie określoną możliwość procesową, z której podmiot uprawniony może, ale nie musi, skorzystać. Sytuacja, w której strona wskutek własnej woli nie korzy-

¹⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.

sta z możliwości wniesienia środka zaskarżenia, nie może być tym samym rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 78 Konstytucji RP¹⁷. W świetle powyższego zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna być odczytywana jako zasada przyznająca stronie uprawnienie do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Dopiero skorzystanie z tego uprawnienia rodzi po stronie organu administracji obowiązek pełnego, merytorycznego rozpoznania sprawy ponownie.

Zgodnie z art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. w poprzednim brzmieniu skorzystanie z uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowił jednak wymóg formalny, który musiał zostać spełniony przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Niewypełnienie przez stronę skarżącą warunku określonego w art. 52 § 1 p.p.s.a. skutkowało odrzuceniem skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Obecnie przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wprowadzono zasadę fakultatywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Strona ma możliwość skorzystania ze swojego prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez ten sam organ, jednak jednocześnie skorzystanie z tego uprawnienia nie będzie stanowiło przesłanki do złożenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Od woli strony będzie więc zależało, czy skorzysta z tego uprawnienia, czy zdecyduje się na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na wydaną w pierwszej instancji decyzję, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Należy przy tym podkreślić, że organ, który wydał zaskarżoną decyzję, ma obecnie możliwość uwzględnienia skargi wnoszonej za jego pośrednictwem w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.

W przypadku spraw, w których występuje wiele stron, może zostać wniesiony zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i skarga do sądu administracyjnego dotycząca tej samej decyzji. W takich przypadkach – jak się wydaje – pierwszeństwo powinien mieć wniosek

o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jego skuteczne (tj. z zachowaniem ustawowego terminu) wniesienie spowodowałoby bowiem, że postępowanie sadowoadministracyjne stałoby się bezprzedmiotowe (nawet w przypadku utrzymania w mocy decyzji wydanej w pierwszej instancji przedmiotem ewentualnej skargi do sądu administracyjnego powinna być bowiem inna decyzja – wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.).

W przypadku zatem gdy w sprawie, w której występuje wiele stron, jedna z nich wystąpi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, druga zaś złoży skargę do sądu administracyjnego, proponuje się, by organ, do którego wpłyną oba te środki zaskarżenia (w związku z brzmieniem art. 54 § 1 p.p.s.a.) potraktował skargę jak wniosek o rozpatrzenie sprawy i w taki sposób ją rozpoznał, nie przekazując jej do sądu administracyjnego. Organ będzie jednocześnie zobowiązany zawiadomić o tym niezwłocznie stronę, która złożyła skargę (art. 54a § 1 p.p.s.a.). Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ w powyższych okolicznościach będzie mogła być – na ogólnych zasadach – zaskarżona do sądu administracyjnego przez każdą ze stron.

W wyjątkowych przypadkach może zdarzyć się, że już po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., do organu wpłynie podlegający rozpoznaniu (tj. wniesiony w terminie) wniosek innej strony o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 54a § 2 p.p.s.a. w takim przypadku organ niezwłocznie powinien zawiadomić sąd, do którego przekazał skargę o otrzymaniu wniosku. Sąd zaś niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi. Następnie organ powinien rozpoznać skargę, podobnie jak w przypadku, o którym mowa w art. 54a § 1 p.p.s.a.

Rafał Stankiewicz

dr. hab. nauk prawnych; pracownik Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny OIRP Warszawa; kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRPP

17 Ibidem.

■ PRAWO ROLNE

KILKA UWAG NA TLE STOSOWANIA DEKRETU PKWN Z DNIA 6 WRZEŚNIA 1944 R. O PRZEPROWADZENIU REFORMY ROLNEJ (CZĘŚĆ I)

Tomasz Kulicki

I. UWAGI WSTĘPNE

Do najważniejszych historycznych instytucji prawa rolnego należy reforma rolna rozumiana jako uzupełnienie lub tworzenie nowych gospodarstw rolnych z uzyskanych lub wskazanych nieruchomości należących poprzednio do wielkiej własności ziemskiej lub stanowią-

cych własność państwa¹ bądź – zwięźle – jako tworzenie średniej wielkości gospodarstw rolnych kosztem wielkiej własności². Tak rozumianą reformę rolną *sensu stricto* trzeba odróżnić od reformy

1 W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, Warszawa-Poznań 1981, s. 37-38.

2 *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 41.

rolnej *sensu largo*, obejmującej również scalenie gruntów, zniesienie uciążliwych stosunków prawnych (służebności, wspólnoty gruntowe) oraz regulację obrotu ziemią. Reformę rolną w szerokim rozumieniu należy utożsamiać z przebudową ustroju rolnego³. W polskich realiach najdonioślejsze znaczenie miała reforma rolna przeprowadzona przez władze komunistyczne na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁴ (dalej: „dekret”), zmienionego dekretem z dnia 17 stycznia 1945 r.⁵ Podstawą przejęcia nieruchomości był art. 2 ust. 1 dekretu, który wskazywał, że na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie (pierwotnie nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym):

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu,
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej,
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa, przewidziane w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 16) oraz w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz. U. R. P. Nr 10, poz. 50),
- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn,
- e) stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

Postawą nacjonalizacji większości nieruchomości przeznaczonych na cele reformy rolnej był art. 2 ust. 1 lit. e dekretu⁶. Wymieniony przepis był skierowany bezpośrednio przeciwko grupie posiadaczy ziemskich, a więc realizował jeden z podstawowych celów, jakie ówczesna władza przypisała reformie rolnej, czyli likwidację „obszarnictwa”⁷. Osoby pozbawione majątku na podstawie lit. e (i tylko one) miały możliwość otrzymania zaopatrzenia miesięcznego i wystąpienia o stwierdzenie, że nieruchomość nie podpada pod reformę rolną, na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego⁸ do dekretu. Orzekanie w tych sprawach należało do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, a od decyzji wydanej w pierwszej instancji służyło odwołanie do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Przekazanie w 1945 r. spraw z zakresu reformy rolnej organom administracji i wyłączenie drogi sądowej spowodowało, że po 1989 r. to do organów administracji kierowano wszelkie roszczenia reparywacyjne. Można je podzielić na dwie grupy.

Pierwsza obejmuje weryfikację w trybach nadzwyczajnych orzeczeń z lat 40. i 50. ubiegłego wieku, stwierdzających podpadanie nieruchomości pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Decyzje w tego typu sprawach (głównie w trybie stwierdzenia nieważności) wydaje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako organ wyższego stopnia. Druga grupa dotyczy natomiast spraw prowadzonych „w trybie zwykłym”, na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego, który to przepis jest uważany za nadal obowiązujący⁹, a organami właściwymi są odpowiednio wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Tryb administracyjny nie dotyczy nieruchomości przejętych na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b-d dekretu; w takich sytuacjach spadkobiercy dawnych właścicieli mogą dochodzić swoich praw wyłącznie przed sądem powszechnym¹⁰. Prowadzone sprawy nie zmierzają do podważenia nacjonalizacji jako takiej, ale – przy założeniu legalności dekretu – do zakwestionowania a casu ad casum wykroczeń przeciwko jego postanowieniom. Tego typu działania – w obliczu braku kompleksowej ustawy reparywacyjnej – stanowią jedyną możliwość odzyskania nieruchomości lub uzyskania odszkodowania za jej bezprawne przejęcie. Nazywane bywają reparywacją sądową¹¹, reparywacją zdekoncentrowaną¹² lub małą reparywacją¹³.

Ocena, czy określona nieruchomość podpada pod wymieniony przepis, zdaje się *prima facie* sprowadzać do prostej operacji arytmetycznej polegającej na zestawieniu powierzchni nieruchomości wyrażonej w hektarach (jednostce powierzchni obowiązującej już wówczas w całym kraju¹⁴) z normami arealowymi wskazanymi w omawianym przepisie. W praktyce jednak stosowanie art. 2 ust. lit. e dekretu nastręcza trudności, wynikających przede wszystkim z konieczności oceny, co należy zaliczyć do „nieruchomości ziemskiej” i „użytków rolnych”. Nie bez znaczenia jest również fakt, że omawiany przepis odwołuje się do pojęć prawa cywilnego, które przed unifikacją były różne rozumiane w poszczególnych dzielnicach kraju. Dekret nie wyjaśnił ponadto, w jaki sposób należy oceniać spełnianie norm obszarowych w sytuacji,

9 Poważne wątpliwości co do obowiązywania § 5 rozporządzenia wyraził Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”) w postanowieniu z 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 27. TK umorzył postępowanie w sprawie zbadania konstytucyjności § 5 rozporządzenia ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu, co zdaniem TK nastąpiło w 1958 r., z chwilą zakończenia realizacji reformy rolnej. Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) w składzie siedmiu sędziów w uchwale z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, stwierdził, że § 5 rozporządzenia może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Jednocześnie NSA wskazał, że postanowienie TK z 1 marca 2010 r. nie jest „orzeczeniem” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy (dalej: „SN”) w uchwale z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC z 2011 nr 12, poz. 133.

10 Wyrok NSA z 21 maja 2007 r., I OSK 890/06; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Warszawie z 13 marca 2006 r., IV SA/Wa 2144/05 (wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych – o ile inaczej nie zaznaczono – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

11 T. Luterek, *Reparywacja. Źródła problemu*, Warszawa 2016, s. 77-78.

12 E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe jako instrument reparywacji zdekoncentrowanej* [w:] M. Pilich (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Materiały naukowe*, t. III: *Reparywacja w orzecznictwie sądów*, Warszawa 2016, s. 85-88.

13 *Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli. Działania Wojewody Podkarpackiego w odniesieniu do roszczeń reparywacyjnych dotyczących zabytków nieruchomych w latach 1990–2010* (nr ewid. 49/2012/II/10/025/lrz), s. 5; *Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2/2013, s. 15.

14 Na obszarze b. zaboru rosyjskiego w początkowym okresie II RP dopuszczalne było używanie jako jednostki powierzchni morgów nowopolskich, na podstawie rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 7 sierpnia 1919 r. o legalnych jednostkach miar, dozwolonych do dalszego tymczasowego użytkowania (Dz. U. Nr 74, poz. 430). Stan taki trwał do 1 lipca 1930 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 29 marca 1930 r. o legalnych jednostkach miar (Dz. U. Nr 29, poz. 258).

3 F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 33. Podobnie J. Pokoj, *Wywłaszczenie i nacjonalizacja nieruchomości na tle reform rolnych w Polsce po 1918 roku. Studium prawnohistoryczne*, Kraków 2016, s. 31-32.

4 Dz. U. Nr 4, poz. 17.

5 Dz. U. Nr 3, poz. 9. Nowelizacja weszła w życie w dniu ogłoszenia, tj. 19 stycznia 1945 r. Tego dnia opublikowano również tekst jednolity dekretu (Dz. U. Nr 3, poz. 13).

6 Na przykład w województwie krakowskim na cele reformy rolnej przeznaczono 78 234,9 ha, z czego 72 337,6 ha (92,5%) pochodziło z majątków obszarniczych (lit. e), a jedynie pozostałe 7,5% to nieruchomości poniemieckie, gospodarstwa osób skazanych i majątki stanowiące już wcześniej własność Skarbu Państwa. Zob. Cz. Brzoza, *Reforma rolna w województwie krakowskim (1945-1948)*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1988, s. 165.

7 J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 65.

8 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51), dalej: „rozporządzenie wykonawcze”.

gdy dana osoba jest właścicielem jednej i zarazem współwłaścicielem innej nieruchomości, a wątpliwości interpretacyjne budzi także regulacja dotycząca skuteczności działań dokonanych po 1939 r. (art. 2 ust. 2).

Przedmiotem zainteresowania doktryny była do tej pory przede wszystkim kwestia trybu dochodzenia roszczeń, tj. tego, czy właściwa jest droga sądowa czy administracyjna¹⁵. Materialnoprawne aspekty przejęcia nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu i problemy wynikłe na tle stosowania tego przepisu nie były badane przez przedstawicieli nauki prawa, z wyjątkiem definicji pojęcia „nieruchomość ziemską”¹⁶. Problematyka stosowania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu zasługuje na bliższe omówienie z uwagi na ubogą literaturę przedmiotu¹⁷, a także skalę roszczeń reperywizacyjnych opartych o wymieniony przepis¹⁸ i fakt, że uwzględnienie tych roszczeń może prowadzić do obalenia stanu prawnego istniejącego od kilku dziesięcioleci, dotyczącego składników mienia o znacznej wartości¹⁹. W pierwszej części artykułu zostanie przedstawiony mechanizm przejścia nieruchomości na własność Skarbu Państwa i zakres znaczeniowy terminów „nieruchomość ziemską” i „użytki rolne”. Druga część artykułu będzie natomiast poświęcona zagadnieniom związanym z obliczaniem powierzchni nieruchomości na potrzeby oceny, czy podlegała ona przejęciu; omówione zostaną też przedwojenne regulacje dotyczące przeniesienia własności nieruchomości, problem skuteczności działań fizycznych sprzed 1939 r. oraz sytuacje, w których dana osoba była właścicielem więcej niż jednej nieruchomości.

II. SPOSÓB PRZEJŚCIA NIERUCHOMOŚCI NA WŁASNOŚĆ PAŃSTWA

Wszelkie nieruchomości wymienione w art. 2 ust. 1 dekretu przechodziły na własność Skarbu Państwa „bezwzględnie”. Sformułowanie to nie jest dostatecznie precyzyjne, powszechnie przyjmuje się jednak, że przejęcie odbywało się *ex lege*, bez konieczności wydawania aktów stosowania prawa. Pogląd taki był formułowany w okresie przeprowadzenia reformy rolnej²⁰, w nauce prawa w okresie PRL²¹, a także we współczesnej judykaturze²². Przejęcie nastąpiło więc

z chwilą wejścia w życie dekretu, co nastąpiło w dniu jego ogłoszenia (art. 21 pierwotnego tekstu), czyli 13 września 1944 r. Skutek prawnorzeczowy wystąpił wówczas także na terenach znajdujących się nadal pod okupacją niemiecką, a za przyjęciem takiego stanowiska przemawia fakt, że dekret stanowił o przejściu na własność Państwa nieruchomości położonych w województwach poznańskim, pomorskim i śląskim, które wówczas pozostawały niewyzwolone²³.

Moc obowiązującą dekretu rozciągnięto następnie na byłe Wolne Miasto Gdańsk, na podstawie dekretu z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego²⁴, oraz na Ziemie Odzyskane, na podstawie dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych²⁵. Dekret PKWN nie był w praktyce stosowany na tych obszarach, co wynikało z odmiennych uwarunkowań²⁶. Na Ziemach Odzyskanych i w byłym Wolnym Mieście Gdańsku niemal wszystkie grunty niemieckie przeszły na własność Państwa na podstawie przepisów o majątkach porzuconych, opuszczonych i poniemieckich²⁷, a przebudowa ustroju rolnego odbywała się na podstawie dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska²⁸, który stanowił *lex specialis* wobec dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁹.

Przejęcie nieruchomości na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej następowało bez odszkodowania. Artykuł 17 dekretu (tekst jednolity) przyznawał byłym właścicielom (tylko w przypadku przejęcia na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) prawo otrzymania samodzielnego gospodarstwa rolnego w innym powiecie (na takich zasadach jak beneficjenci reformy rolnej) albo otrzymania zaopatrzenia w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. Ówczesny system uposażeń przewidywał 12 grup³⁰, tak więc grupa VI odpowiadała średnim zarobkom funkcjonariusza publicznego. Aleksander Lichorowicz wskazuje, że omawiane świadczenie miało charakter nie odszkodowawczy, lecz socjalny (zaopatrzeniowy); świadczy o tym jednakowa wysokość świadczeń niezależnie od wartości utraconego majątku³¹. Piotr Kociubiński dowodzi jednak, że świadczenia te stanowiły realną wartość, a nie były wyłącznie zakamuflowanymi świadczeniami o charakterze socjalnym, służącym zapewnieniu minimum egzystencji³². Odrębną kwestią jest, czy świadczenia te były rzeczywiście przyznawane. Badania przeprowadzone przez Mirosława Kłuska (ograniczone do części terytorium Polski) nie doprowadziły do odnalezienia dokumentów potwierdzających przyznanie byłym właścicielom gospodarstwa rolnego w zamian za wywłaszczony majątek³³, natomiast wypłata zaopatrzenia miesięcznego nie była

15 B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku NSA z 2 września 1994 r.*, II SA 2486/92, OSP 1995, nr 6, poz. 126; J. Forystek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.* (sygn. akt P 107/08), „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 3/2010, s. 165-176; J. Ostojka, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.* (III CZP 21/11), „Przegląd Sądowy” 7-8/2012, s. 188-196; E. Zwiolak, *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny” 4/2014, s. 71-87; M. Nawrocki, *Prawne problemy odzyskania nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Państwo i Prawo” 2/2016, s. 29-41.

16 Na ten temat zob. pkt IV.

17 Zwraca na to uwagę J. Pokoj, *op. cit.*, s. 14-15.

18 Dla zobrazowania skali roszczeń wskazać trzeba, że po 2011 r., kiedy ostatecznie ukształtował się pogląd o właściwości organów administracji do orzekania w sprawach reformy rolnej, sądy administracyjne wydały w tych sprawach: w 2012 r. – 78 wyroków, w 2013 r. – 111 wyroków, w 2014 r. – 142 wyroki, w 2015 r. – 143 wyroki, w 2016 r. – 129 wyroków (uwzględniono sprawy oznaczone symbolem 6290 w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych według stanu na dzień 23 czerwca 2017 r.). Rzeczywista skala roszczeń jest większa, gdyż niektóre sprawy nie kończą się orzeczeniem merytorycznym (wydawane jest wówczas postanowienie o odrzuceniu skargi lub umorzeniu postępowania sądowego), niektóre zaś w ogóle nie trafiają do sądów administracyjnych. Z drugiej strony niektóre sprawy mogły być rozpatrywane przez sądy administracyjne dwu- albo kilkukrotnie.

19 Wyrok WSA w Warszawie z 29 marca 2011 r., IV SA/Wa 100/11.

20 F. Longchamps, *op. cit.*, s. 48; S. Grzybowski, *Glosa do wyroku SN z 3-13 listopada 1947 r.* C. I. 228/46, „Państwo i Prawo” 11/1948, s. 161-162. W ostatniej pracy autor wskazał obrazowo, że przejęcie nastąpiło „o godzinie 12 w nocy z 12 na 13 września 1944 r.”.

21 W. Góra, *Reforma rolna PKWN*, Warszawa 1969, s. 87; W. Pawlak, *op. cit.*, s. 40.

22 Uchwała TK z 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13 oraz uchwała SN z 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC z 2011 nr 10 poz. 109.

23 *Ibidem*.

24 Dz. U. Nr 11, poz. 57.

25 Dz. U. Nr 51, poz. 295.

26 Odrębności wynikały z konieczności stworzenia ustroju rolnego na nowo (nie mał wszystkie użytki, także dawne gospodarstwa chłopskie, były na tym terenie przedmiotem dyspozycji władz ziemskich), scalenia tych ziem z resztą kraju oraz uwzględnienia związku przebudowy ustroju rolnego z procesami osadniczymi. Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 82-85.

27 W. Pawlak, *op. cit.*, s. 48.

28 Dz. U. Nr 49, poz. 279, ze zm.

29 J. Selwa, A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 66; J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 52.

30 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 86, poz. 663).

31 A. Lichorowicz, *Glosa do postanowienia TK z 28.11.2001 (SK 5/01)*, „Przegląd Sejmowy” 2/2002, s. 131.

32 P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 233.

33 M. Kłusek, *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944–1950 wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Kraków 2014, s. 97.

zjawiskiem ani powszechnym, ani marginalnym³⁴. Uprawnienie do otrzymania gospodarstw rolnych wygasło w 1958 r.³⁵, a świadczenia socjalne były wypłacane jeszcze po 1968 r.³⁶

Przejście nieruchomości na własność Państwa następowało niezależnie od uprawnień przysługujących dotychczasowemu właścicielowi, a więc było to nabycie pierwotne³⁷. Wraz z wpisaniem w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności Skarbu Państwa do przejętej nieruchomości wykreśleniu podlegały wszelkie ograniczenia własności oraz wszelkie obciążenia z wyjątkami służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznano za niezbędne (prawo przechodu, przegonu, wodopoju, czerpania wody itp.)³⁸. Art. 18 dekretu (tekst jednolity) stanowił, że sprawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za dotychczasowe obdłużenie hipoteczne będzie uregulowana odrębnym dekretem. Kwestia ta nie doczekała się jednak rozwiązania ustawowego, być może dlatego, że straciła swoją doniosłość z powodu zmiany ustroju gospodarczego, polegającej na likwidacji prywatnych banków i instytucji pożyczkowych, które były głównymi wierzycielami hipotecznymi³⁹. W procesie likwidacji niektórych towarzystw kredytowych i banków należności zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach ziemskich przejętych na cele reformy rolnej były traktowane jak niebyłe⁴⁰. Ostatecznie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o umorzeniu niektórych długów i ciężarów⁴¹ umorzyła długi i ciężary zabezpieczone na nieruchomościach ziemskich przejętych na własność Państwa na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.

Art. 2 ust. 1 dekretu stanowił, że wymienione w tym przepisie nieruchomości przechodzą na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 1 ust. 2 dekretu. Ostatni z tych przepisów dość szeroko zakreślał cele reformy rolnej, powtarzając niemal dosłownie cele wyrażone w ustawie z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej⁴² (dalej: „ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r.”). Ze swej istoty dokonywana *ex lege* nacjonalizacja prowadzi do przejścia własności określonej kategorii mienia na własność Państwa, bez wskazania celu, na który zostaną przeznaczone poszczególne składniki majątkowe dotknięte nacjonalizacją. Inaczej jest w przypadku wywłaszczenia, które dotyczy konkretnego mienia (a nie rodzaju mienia) i jest doko-

nywane na podstawie indywidualnego aktu, na ściśle określony cel publiczny⁴³. Oczywiście prawodawca dokonuje nacjonalizacji w określonym celu, wynikającym z założeń ideologiczno-politycznych, nie dochodzi tu jednak do skonkretyzowania celu przejęcia w odniesieniu do każdego składnika majątkowego. Wskazanie celów reformy rolnej w art. 1 ust. 2 dekretu nie rzutuje więc na określenie zakresu przedmiotowego nacjonalizacji⁴⁴. Cele te stanowią deklarację ideową autorów dekretu i jednocześnie dyrektywę pod adresem władz, które realizowały reformę rolną i decydowały o przeznaczeniu poszczególnych nieruchomości, co było zdarzeniem następczym wobec samej nacjonalizacji⁴⁵.

III. DWIE NORMY OBSZAROWE

Analizowany art. 2 ust. 1 lit. e dekretu przewidywał odrębne normy obszarowe dla różnych części kraju; takie zróżnicowanie wynikało ze struktury agrarnej Polski⁴⁶ i było stosowane także w ramach przedwojennej reformy rolnej⁴⁷. W warunkach dekretu z 1944 r. regulacja ta była tłumaczona względami politycznymi: celem ówczesnych władz była likwidacja „obszarnictwa” przy zachowaniu dotychczasowego stanu posiadania chłopów, nawet bogatych, a na zachodzie (głównie na terenie byłego zaboru pruskiego) istniały duże gospodarstwa bogatych chłopów, które pozostawiono w ramach podwyższonej normy obszarowej gruntów⁴⁸.

Granica obowiązywania wyższej normy obszarowej (województwa śląskie, pomorskie i poznańskie), wbrew początkowym intencjom władz komunistycznych, nie pokrywała się jednak z granicą byłego zaboru pruskiego⁴⁹. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. podział administracyjny odzwierciedlał dotychczasowe granice zaborów. Województwa pomorskie, poznańskie i śląskie składały się początkowo z ziem dawnego zaboru pruskiego⁵⁰, jednak na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego⁵¹ wprowadzono szereg zmian, które doprowadziły do częściowego „zatarcia” granic rozbiorowych. W skład województwa poznańskiego weszły powiaty kaliski, kolski, koniński i turecki, a w skład województwa

34 W 1948 r. w województwie warszawskim uposażenie otrzymało 316 osób. Zob. M. Klusek, *op. cit.*, s. 101-110. W województwie tym na cele reformy rolnej przejęto łącznie 1753 „objekty”. Zob. J. Tarasewski, *Reforma rolna na południowym Mazowszu w latach 1944-1947*, Góra Kalwaria 2010, s. 232. Zestawiając obie liczby należy pamiętać, że niektóre osoby były właścicielami więcej niż jednego „objektu”, inni zginęli w czasie wojny bezpotomnie, kolejna grupa natomiast na skutek wojennej zawieruchy i ruchów migracyjnych znalazła się poza granicami kraju i nie mogła skutecznie ubiegać się o zaopatrzenie miesięczne.

35 Art. 12 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71).

36 Regulował to art. 99 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6).

37 J. Paliwoda, *op. cit.*, s. 27.

38 Art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 24 sierpnia 1945 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 34, poz. 204), a następnie art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 39, poz. 233, ze zm.).

39 W 1946 r. Rada Ministrów otrzymała kompetencje do podejmowania uchwał o odebraniu koncesji i likwidacji przedsiębiorstwa bankowego, towarzystwa kredytowego i innej instytucji kredytu długoterminowego. Zob. art. 1 pkt 6 dekretu z dnia 18 grudnia 1945 r. o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. z 1946 r. Nr 2, poz. 10).

40 Art. 21 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (Dz. U. Nr 52, poz. 411) oraz art. 23 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych (Dz. U. Nr 52, poz. 410).

41 Dz. U. Nr 17, poz. 72.

42 Dz. U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1.

43 Na temat różnicy pomiędzy nacjonalizacją a wywłaszczeniem J. Antosiewicz, *Reprywatyzacja. Praktyka organów administracji. Działalność prokuratury. Orzecznictwo sądowe. Uprawnienia byłych właścicieli*, Warszawa 1993, s. 3-6; T. Luterek, *op. cit.*, s. 54-59, 65-68; J. Pokoj, *op. cit.*, s. 23-25.

44 R. Budzinowski stoi na stanowisku, że w przypadku przymusowego przejmowania „odpada wymóg stwierdzenia »wyższej użyteczności in concreto« - już sam ustawodawca wskazuje obiekty podlegające przejmowaniu”. R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych*, Warszawa-Poznań 1985, s. 100.

45 T. Kulicki, *Przejmowanie zespołów pałacowo-parkowych na cele reformy rolnej*, ePalestra 2016, poz. 38/A, „Palestra” 13/2016, s. 293-294. Z poglądem tym koresponduje stosowany przez R. Budzinowskiego podział na cele realizowane przez utratę i nabycie prawa własności nieruchomości. Jego zdaniem dekret nie sformułował celów przymusowego przejmowania realizowanych przez odebranie nieruchomości dotychczasowym właścicielom, a cele wskazane w art. 1 ust. 2 są realizowane dopiero przez nabycie tych nieruchomości na własność Państwa. Zob. R. Budzinowski, *op. cit.*, s. 84.

46 Przed II wojną światową średnia wielkość użytków rolnych w gospodarstwie wynosiła: 3,26 ha w b. zaborze austriackim, 6,48 ha w b. Królestwie Kongresowym, 7,91 ha w pozostałej części b. zaboru rosyjskiego (województwa wschodnie) oraz 11,46 ha w b. zaborze pruskim. Zob. M. Drewicz, *Prawo o wywłaszczeniu ziemian w Polsce w latach 1919-1952 jako czynnik zmiany społecznej oraz wykaz imienny nieruchomości ziemskich podlegających wykupowi przymusowemu na lata 1926-1939*, Warszawa 2007, s. 130, przypis 133.

47 Zob. art. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r.

48 J. Selwa, A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 63.

49 W maju 1944 r. w Moskwie delegacja Krajowej Rady Narodowej oraz kierownictwo Związku Patriotów Polskich ustaliły, że wyższa norma obszarowa (100 ha bez względu na ilość użytków rolnych) obowiązywać będzie w b. zaborze pruskim. Zob. W. Góra, *op. cit.*, s. 55. Z kolei w Manifestie PKWN zapowiedziano, że norma 100 ha będzie dotyczyć terenów wcielonych do Rzeszy w czasie II wojny światowej.

50 W skład województwa śląskiego weszła też część dawnego zaboru austriackiego (Śląsk Cieszyński).

51 Dz. U. Nr 46, poz. 350.

pomorskiego – powiaty lipnowski, nieszawski, rypiński i włocławski (pochodzące w obu przypadkach z b. Królestwa Kongresowego), zaś powiat działowski (b. zabór pruski) znalazł się w województwie warszawskim. Dalsze zmiany podziału administracyjnego wprowadzono ustawą z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zmianie granic województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego⁵². Ten podział administracyjny obowiązywał także w dniu wejścia w życie dekretu⁵³ i pozostaje miarodajny dla oceny spełniania norm obszarowych. Bez znaczenia w tym kontekście pozostają późniejsze zmiany przynależności administracyjnej określonych terenów, np. włączenie powiatów będzinińskiego i zawierciańskiego do województwa śląskiego w 1945 r.⁵⁴.

Uprzedzając dalsze rozważania dotyczące skuteczności przeniesienia własności nieruchomości⁵⁵, trzeba zauważyć, że zmiana podziału administracyjnego dokonana ustawą z dnia 12 czerwca 1937 r. nie spowodowała – z pewnymi wyjątkami, nie dotyczącymi prawa rzeczowego – zmiany dotychczas obowiązujących przepisów prawa (art. 2 ustawy). Tym samym podział administracyjny obowiązujący w 1944 r. nie pokrywał się również z granicami obowiązującego kodeksów zaborczych⁵⁶.

IV. „NIERUCHOMOŚĆ ZIEMSKA” I „UŻYTKI ROLNE”

Dla określenia zakresu przedmiotowego art. 2 ust. 1 lit. e dekretu fundamentalne znaczenie ma ustalenie znaczenia terminu „nieruchomość ziemska”. Szersze omówienie tej kwestii wykracza poza ramy niniejszej pracy, należy jednak przytoczyć formułowane w doktrynie i judykaturze stanowiska. Sądownictwo administracyjne przyjęło zgodnie definicję sformułowaną w uzasadnieniu uchwały TK z 19 września 1990 r., gdzie wskazano, że ustawodawca, poprzez określenie nieruchomości przmiotnikiem „ziemskie”, miał na względzie te obiekty mienia nieruchomego, które mają charakter rolniczy, a jego intencją było przeznaczenie na cele reformy rolnej tych nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej, sadowniczej, z tym że przez inne podmioty⁵⁷. W nauce prawa spotyka się jednak odmienne poglądy, które wskazują, że pojęcie „nieruchomość ziemska” jest szersze od nieruchomości rolnych i obejmuje wszystkie nieruchomości położone poza granicami administracyjnymi miast⁵⁸ bądź nieruchomości

„wpisujące się w tradycyjny obraz wsi”⁵⁹. Tylko szeroka interpretacja pojęcia „nieruchomość ziemska” daje się pogodzić z regulacją dotyczącą przejmowania nieruchomości ziemskich w całości, o czym stanowi art. 2 ust. 1 *in fine* dekretu, a także z istnieniem dwóch różnych norm obszarowych. Gdyby natomiast o „ziemskości” rozstrzygał rolniczy charakter nieruchomości, to niemożliwe byłoby przejmowanie nieruchomości w całości, gdyż wielka własność ziemska nie była z reguły jednorodna pod względem funkcjonalnym (np. w jej skład wchodziły duże obszary leśne czy wody). Przyjęcie ściśle rolniczego charakteru jako kryterium uznania danej nieruchomości za ziemską stawiałoby pod znakiem zapytania sens istnienia dwóch norm obszarowych, gdyż na taką nieruchomość nie składałoby się praktycznie nic poza użytkami rolnymi, a prawodawca – ustanawiając wyższą normę obszarową – przewidywał sytuację, w których przejęciu podlegają ponadstuhektarowe nieruchomości liczące mniej niż 50 ha użytków rolnych⁶⁰.

Jakkolwiek dekret stanowił o przejęciu wymienionych w nim nieruchomości „w całości” (tj. bez żadnych wyłączeń), w orzecznictwie przyjęto dopuszczalność wyłączenia części nieruchomości z uwagi na brak rolnego charakteru, co jest konsekwencją przyjęcia określonego rozumienia pojęcia „nieruchomość ziemska”. Tę linię orzecniczą zapoczątkowała uchwała NSA z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, gdzie wskazano, że orzekanie o całej nieruchomości mogłoby prowadzić do sytuacji, w której przejęciu podlegałyby także części nierolnicze, co byłoby sprzeczne z prawem. NSA nie wyjaśnił jednak, jak przyjęte przezeń stanowisko ma się do brzmienia dekretu, który stanowi o przejęciu nieruchomości „w całości”⁶¹. Tymczasem takie sformułowanie przepisu musi prowadzić do jednoznacznego wniosku, że nacjonalizacja była dotknięta części powierzchni ziemskiej, które stanowiły jednść prawną (prowadzono dla nich jedną księgę wieczystą)⁶². Taką konkluzję potwierdza zestawienie przepisów przedwojennej reformy rolnej z postanowieniami dekretu. Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. w art. 2 ust. 1 przewidywała parcelację „gruntów z poniżej wymienionych nieruchomości ziemskich”, z wyłączeniem niektórych lasów i wód (a więc części nieruchomości ziemskich), natomiast dekret z 1944 r. stanowił o przejęciu nieruchomości ziemskich „w całości”, nie wprowadzając żadnych rozróżnień dotyczących określonych rodzajów gruntów. Wyłączenie spod przejęcia jedynie części nieruchomości (najczęściej dotyczy to zespołów dworsko-parkowych) stoi więc w jaskrawej sprzeczności z brzmieniem przepisu⁶³ i jest zabie-

52 Dz. U. Nr 27, poz. 240.

53 Art. 11 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-iej i II-iej instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8) uchylił podział administracyjny wprowadzony przez okupanta.

54 Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o zmianie granic województw: śląskiego, krakowskiego, kieleckiego, białostockiego i warszawskiego (Dz. U. Nr 27, poz. 167).

55 Zob. w drugiej części artykułu.

56 Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z 23 czerwca 2009 r., I OSK 926/08, uznając za nietrafną argumentację opartą na przepisach BGB w odniesieniu do przejęcia na cele reformy rolnej nieruchomości położonej w województwie poznańskim, na terenie włączonym do tego województwa w 1938 r. (b. Królestwo Kongresowe).

57 Uchwała TK z 19 września 1990 r., W 3/89, OTK 1990, nr 1, poz. 26, uchwała NSA z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06 oraz uchwała NSA z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10. Podobnie W. Ziętek, *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 4/2008, s. 146; J. Pokoj, *op. cit.*, s. 103-106.

58 A. Lichorowicz, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie TK i NSA [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1087-1088; Ł. Bielecki, *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, „Rejent” 2007, nr 5, s. 16, 26; A. Lichorowicz, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2015 r.*, I OSK 2440/13, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2015, s. 341; M. Kaliński, *Głosa do wyroku NSA z 24 czerwca 2015 r.*, I OSK 2440/13, LEX nr 272245; T. Kulicki, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 3/2016, s. 588-589.

59 S. Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2/2012, s. 28.

60 Wyrok WSA w Warszawie z 24 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 1927/06 oraz wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa 843/07.

61 Podobnie NSA w uchwale siedmiu sędziów z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10. Od tego czasu sądy administracyjne wydały dziesiątki, jeśli nie setki orzeczeń, w których zajmowały analogiczne stanowisko. Przywoływanie tych wyroków byłoby zbędne.

62 M. Klusek, *op. cit.*, s. 28, 31-32; T. Kulicki, *Przejmowanie zespołów...*, s. 286-300. Stanowisko takie było prezentowane przez NSA aż do 2005 r., zob. wyroki z 5 października 1998 r., IV SA 1658/96, LEX nr 45898; z 6 września 1999 r., IV SA 1146/97; z 2 marca 2005 r., OSK 473/04. Podobnie SN w wyroku z 24 października 2003 r., III CK 36/02, LEX nr 151604. Na konieczność całostowego rozumienia nieruchomości ziemskiej podlegającej przejęciu wskazuje SN w uzasadnieniu uchwały z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11. Ten fragment uzasadnienia cytuję J. Ostojka, *op. cit.*, s. 191.

63 Można zastanawiać się, czy nie jest to modelowy przypadek rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego), które występuje wówczas, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności (por. wyrok NSA z 11 maja 1994 r., III SA 1705/93).

giem sztucznym, co zdają się przyznawać same środowiska ziemiańskie⁶⁴.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia wykonawczego przez użytki rolne rozumiano grunty orne, łąki, pastwiska, ogrody warzywne i owocowe. Taka definicja nie budziła większych kontrowersji, mimo że istnieją wątpliwości co do zakresu upoważnienia do wydania tego rozporządzenia⁶⁵, a samo rozporządzenie weszło w życie już po przeprowadzeniu reformy rolnej na znacznym obszarze kraju⁶⁶. Przedstawiona regulacja nie jest kwestionowana prawdopodobnie dlatego, że odpowiada potocznemu rozumieniu terminu „użytki rolne” i jest zbliżona do współczesnej definicji tego pojęcia⁶⁷. Po 1948 r., kiedy to polityka rolna została przedstawiona na tory walki z „kułactwem”⁶⁸, władze podjęły działania w celu przejęcia jak największej liczby nieruchomości, także tych, które dotychczas uznawano za niepodlegające pod reformę rolną. W tym celu Minister Rolnictwa i Reform Rolnych w dniu 21 lipca 1948 r. opublikował pismo okólne w sprawie ustalenia użytków rolnych w rozumieniu § 4 rozporządzenia wykonawczego⁶⁹. Zgodnie z okólnikiem przy ustalaniu poszczególnych rodzajów użytków i klas gruntów należało przestrzegać instrukcji z dnia 12 grudnia 1946 r.⁷⁰, a ponadto do użytków rolnych należało zaliczać określone drogi, rowy, wody, wikliny, bagna, doły, okopy, place, parki, zarośla, torfy i grzebnowiska. Pismo okólne nie należało do źródła prawa powszechnie obowiązującego i stanowiło przejaw typowego dla tamtego okresu „prawa powielaczowego”. Jak wskazał w jednym z wyroków NSA, wszelkie instrukcje, wyjaśnienia, pisma okólne itp. dotyczące określenia użytków rolnych w sposób rozszerzający, sprzeczny z treścią § 4 cytowanego rozporządzenia, nie mają mocy prawnej⁷¹.

Zestawienie pojęć „nieruchomość ziemską” i „użytki rolne” rodzi pytanie o rodzaje gruntów, które – obok użytków rolnych – składały się na powierzchnię ogólną nieruchomości ziemskiej. W orzecznictwie i doktrynie wymienia się w tym kontekście: nieużytki, grunty pod wodami (jeziora, stawy), drogi, rowy, place (podwórza), kępy krzewów i drzew oraz grunty pod budynkami gospodarczymi

i mieszkalnymi⁷². Pomocne w tym względzie może być pismo okólne z dnia 21 lipca 1948 r., które – jak już wskazano – nie jest wiążące, gdy chodzi o określenie użytków rolnych, daje jednak pewien obraz tego, co wchodzić mogło w skład powierzchni ogólnej przejmowanej nieruchomości. Podobnie jak § 44 rozporządzenia wykonawczego, który wskazywał, jakie części przejętych majątków nie podlegają podziałowi (m.in. zabudowania dworskie i przemysłowe, grunty zajęte pod rowy, kanały i wały, torfowiska, a także kultury specjalne, tj. szkółki leśne, pasieki, plantacje wikliny, wody otwarte i zamknięte itd.). Regulacja wyłączająca wymienione części spod podziału sugeruje, że podlegały one upaństwowieniu⁷³.

Sporna pozostaje kwestia lasów. W orzecznictwie wyklucza się możliwość przejęcia na cele reformy rolnej lasów i gruntów leśnych, których powierzchnia przekracza 25 ha⁷⁴, a to poprzez zestawienie dekretu z dnia 6 września 1944 r. z konkurencyjnym aktem nacjonalizacyjnym, jakim był dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa⁷⁵. W doktrynie można jednak spotkać pogląd, w myśl którego lasy mogły – niezależnie od powierzchni – podlegać przejęciu na cele reformy rolnej, o ile wchodziły w skład nieruchomości spełniającej normy obszarowe⁷⁶. Stanowisko to daje się obronić nawet przy przyjęciu rolniczego charakteru nieruchomości jako kryterium uznania danej nieruchomości za ziemską⁷⁷. Kilkadziesiąt lat temu leśnictwo było bowiem uważane za część gospodarki rolnej w szerokim tego słowa znaczeniu⁷⁸, a na nieruchomościach rolnych prowadzono także produkcję leśną⁷⁹. Wyróżniano samodzielne gospodarstwa leśne oraz gospodarstwa leśne stanowiące gałąź pomocniczą w gospodarstwie wiejskim⁸⁰. Lasy pełniły w gospodarstwach rolnych funkcje ochronne (zabezpieczenie przed erozją gleb), a pozyskiwane drewno w dużo większym stopniu niż dziś było wykorzystywane na potrzeby gospodarstwa jako opał i materiał budowlany (na naprawę budynków, na poprawę ogrodzenia, na koła i płozy, na naprawę studni); ponadto w lasach wypasano bydło⁸¹. Na potrzeby ekonomicznej wyceny grunty porośnięte lasem dzielono na czyste leśne (nienadające się do produkcji rolniczej, np. silnie piaszczyste lub położone na terenach górskich) oraz takie, co do których istnieje prawna i faktyczna możliwość „wyrwania ich spod lasu” w celu prowadzenia działalności rolniczej⁸².

Tomasz Kulicki

absolwent Wydziału Nauk Historycznych UMK w Toruniu, Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS w Warszawie oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Główny specjalista w Departamencie Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Publikacja odzwierciedla wyłącznie prywatne poglądy autora.

64 Marcin Schirmer, prezes Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego, zauważył, że spadkobiercy dawnych właścicieli odzyskawszy dwory lub pałace nie mają środków na ich utrzymanie z powodu braku dochodów pochodzących z zaplecza rolniczego. Wskazał również, że przed wojną dwór czy pałac „był tylko częścią większego tworzywa gospodarczego, jakim był majątek ziemski, zapewniający wpływy, które umożliwiały utrzymanie tejże nieruchomości” (wypowiedź z dnia 20 lutego 2017 r. w rozmowie z Michałem Szuldrzyńskim w programie #RZECZPOLITYCE, <http://www.rp.pl/RZECZPOLITYCE/170229990-Marcin-Schirmer---Przekrety-Bo-brak-ustawy.html#p-1>).

65 Wyrok NSA z 1 grudnia 1995 r., II SA 1499/94, LEX nr 24099 oraz wyrok NSA z 23 czerwca 2009 r., I OSK 926/08.

66 Pod koniec 1944 r. poważnie zaawansowana lub niemal zakończona była akcja parcelacyjna w województwach rzeszowskim, białostockim, lubelskim i we wschodniej części województwa warszawskiego. Do tego czasu z reformy rolnej skorzystało ok. 110 tys. rodzin chłopskich. Zob. W. Góra, *op. cit.*, s. 145-153.

67 Współcześnie do użytków rolnych zalicza się także grunty pod rowami, grunty pod stawami, grunty rolne zabudowane oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – por. § 68 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1034).

68 J. Selwa, A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 57.

69 Pismo okólne z dnia 21 lipca 1948 r. (nr UR/2.III.3.47) w sprawie ustalenia użytków rolnych w rozumieniu § 4 rozporządzenia wykonawczego z dnia 1.III.1945 r. do dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dziennik Urzędowy Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1948 r. Nr 21, poz. 86).

70 Instrukcja Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 12 grudnia 1946 r. w sprawie ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości ziemskich i ich przynależności dla nabywców z mocy dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z 1947 r. Nr 1, poz. 7).

71 Wyrok NSA z 12 maja 1992 r., II SA 273/92.

72 Uchwała NSA z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06; S. Fruba, *op. cit.*, s. 28; uchwała Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa nr 2/2007 z dnia 14 marca 2007 r. (znak BP.WO-011-9/07), s. 5; wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2008 r., IV SA/Wa 2308/07. Oddalając skargę kasacyjną od tego wyroku, NSA potwierdził, że pod pojęciem nieruchomości ziemskiej należy rozumieć nie tylko nieruchomości o charakterze stricte rolnym, ale także te które nie były bezpośrednio wykorzystywane dla celów prowadzenia produkcji rolnej (wyrok z 20 kwietnia 2009 r., I OSK 619/08).

73 P. Kociubiński, *op. cit.*, s. 268.

74 Wyrok WSA z 17 listopada 2008 r., I OSK 1563/07 oraz wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2006 r., IV SA/Wa 313/06.

75 Dz. U. Nr 15, poz. 82.

76 W. Pawlak, *op. cit.*, s. 45-46; T. Kulicki, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej...*, s. 583-584. Ł. Bielecki wskazuje z kolei, że lasy – *op. cit.*, s. 29-30. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa 675/07.

77 A także w przypadku uznania nowelizacji ze stycznia 1945 r. za bezskuteczną.

78 J. Selwa, A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 95.

79 Ślady takiego postrzegania nieruchomości rolnej można odnaleźć w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. Nr 39, poz. 172), który stanowił, że nieruchomości uważano za rolną, jeżeli była użytkowana na cele produkcji rolnej nie wyłączając m.in. produkcji leśnej.

80 Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, t. II, Warszawa 1932, s. 298.

81 M. Zalewski, *Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Toruniensis” tom V, s. 51; T. Kargol, *Lasy jako przedmiot sporów społeczno-gospodarczych na ziemiach polskich w XIX i XX wieku*, „Studia i Materiały Ośrodka Kultury Leśnej” 13/2014, s. 233.

82 Z. Ludkiewicz, *op. cit.*, s. 294.

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

SKUTKI NIEPRAWIDŁOWEGO WYDATKOWANIA FUNDUSZY UE W ŚWIELE PRAWA UE I ORZECZNICTWA SĄDÓW UE (CZĘŚĆ I)

Justyna Łacny

WPROWADZENIE

Podmiotom, które uzyskały fundusze Unii Europejskiej (dalej: „UE”), powinny one zapewniać korzyści w postaci np. nowej infrastruktury, sprzętu czy umiejętności. Skutek ten nie nastąpi, jeżeli fundusze UE zostaną wydatkowane w wyniku nieprawidłowości, tj. z naruszeniem ustanowionych w tym celu wymogów. W takim przypadku przepisy UE zobowiązują państwa członkowskie do dochodzenia ich zwrotu oraz przewidują możliwość nakładania kar na podmioty, które popełniły nieprawidłowość, uczestniczyły w jej popełnieniu, ponosiły odpowiedzialności za jej popełnienie lub były zobowiązane do zapobieżenia jej popełnieniu. Problematykę tę omawia niniejszy artykuł, przedstawiając przepisy unijne i orzecznictwo sądów unijnych¹, dotyczące skutków nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE.

Artykuł ten składa się z dwóch części. W pierwszej zostanie przedstawione pojęcie nieprawidłowości jako przesłanki warunkującej wszczęcie procedur zmierzających do odzyskania funduszy UE i mogącej prowadzić do nakładania kar, a także wymogi związane z restytucją funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości. W kolejnej części zostanie przedstawiona problematyka kar nakładanych za nieprawidłowe wydatkowanie funduszy UE, a także wymogi proceduralne związane z odzyskaniem funduszy UE wydatkowanych nieprawidłowo i nakładaniem z tego tytułu kar.

1. POJĘCIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Definicje nieprawidłowości zostały uwzględnione w przepisach dwóch rozporządzeń – w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich² (dalej: „rozporządzenie nr 2988/95” albo „rozporządzenie horyzontalne”), które jest stosowane we wszystkich politykach UE i obszarach prawa unijnego oraz w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Euro-

pejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006³ (dalej: „rozporządzenie nr 1303/2013”, „rozporządzenie dotyczące EFSI” albo „rozporządzenie sektorowe”).

1.1. Definicja horyzontalna – rozporządzenie nr 2988/95

Definicję nieprawidłowości określa art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995, zgodnie z którym stanowi ją jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa UE wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach zarządzanych przez UE, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu UE, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem. Analizując tę definicję, rzecznik generalna E. Sharpston wskazała, że zawiera ona trzy elementy: 1) musi wystąpić działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego, 2) będące naruszeniem przepisu prawa UE, 3) które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie ogólnym UE, w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku⁴. Panuje zgoda co do tego, że przesłanki te mają charakter łączny – brak którejkolwiek z nich wyklucza moż-

³ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320.

⁴ EFSI to nazwa obejmująca Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

⁵ Opinia rzecznik generalnego E. Sharpston z 17 listopada 2015 r. w sprawie C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu przeciwko. Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, ECLI:EU:C:2015:761, pkt 46.

¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) i Sąd UE (dalej: „SUE”).
² Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1.

liwość uznania danego zachowania za nieprawidłowość⁶, przy czym niedopuszczalne jest również wymaganie spełnienia innych przesłanek, nieuwzględnionych w tym przepisie, np. umyślności działania lub zaniechania⁷.

1.1.1. Działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego

Z definicji nieprawidłowości wynika także, że aby działanie mogło zostać uznane za nieprawidłowość, musi być popełnione przez podmiot gospodarczy, którego definicję określono w art. 7 rozporządzenia nr 2988/1995. Zgodnie z tym artykułem podmiotem gospodarczym jest osoba fizyczna, osoba prawna i inna jednostka posiadająca zdolność prawną na mocy prawa krajowego, która popełniła nieprawidłowość, albo osoba, na której ciążył obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowość lub obowiązek zapobieżenia jej. Przepis ten definiuje pojęcie podmiotu gospodarczego w sposób odbiegający od znaczenia przyjmowanego w unijnym prawie gospodarczym, w przepisach dotyczących swobód rynku wewnętrznego i w prawie konkurencji. Na gruncie tych przepisów za podmiot gospodarczy (przedsiębiorcę) jest uznawana każda jednostka, niezależnie od jej statusu prawnego, sposobu finansowania czy też zarobkowego charakteru działalności, która oferuje na rynku wewnętrznym towary lub usługi pozostające w rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji⁸. Tymczasem podmiot gospodarczy, o którym mowa w definicji nieprawidłowości⁹, jest oceniany nie przez pryzmat prowadzonej działalności gospodarczej, lecz poprzez relację łączącą go z nieprawidłowością polegającą na tym, że podmiot ten ją popełnił, ponosi odpowiedzialność za jej popełnienie lub też ciążył na nim obowiązek zapobieżenia jej popełnieniu. Taki sposób rozumienia podmiotu gospodarczego jest negatywnie oceniany przez komentatorów jako wprowadzający niepotrzebne zamieszanie terminologiczne¹⁰.

1.1.2. Naruszenie prawa UE lub krajowego

Z definicji nieprawidłowości wynika również, że aby działanie lub zaniechanie zostało uznane za nieprawidłowość, musi dojść do naruszenia **prawnie wiążących przepisów UE**. Należy bowiem uwzględnić, że warunki wydatkowania funduszy UE określają zarówno przepisy, które wiążą *erga omnes* (np. rozporządzenia) i *inter partes* (np. decyzje o przyznaniu funduszy UE adresowane do jednostek), jak też przepisy niemające mocy prawnie wiążącej (np. wytyczne, instrukcje, zalecenia). Spełnienie przesłanki naruszenia przepisu UE wymaga zatem ustalenia, że naruszony został przepis, który wobec jego adresata miał moc prawnie wiążącą.

Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995 wyraźnie wskazuje, że **przedmiotem naruszenia są przepisy UE**. Pomimo tego od dawna postuluje o rozszerzającą wykładnię tej przesłanki i uznawanie, że do nieprawidłowości dochodzi również wtedy, gdy są naruszane przepisy krajowe stosowane w związku z wydatkowaniem funduszy UE¹¹. Postulat ten wynika zapewne z założenia, że ponieważ definicja nieprawidłowości została przyjęta w rozporządzeniu mającym na celu ochronę interesów finansowych Unii, cel ten nie zostanie osiągnięty, jeżeli działania będą dotyczyły wyłącznie naruszeń przepisów unijnych, z pominięciem naruszeń przepisów krajowych stosowanych w związku z wydatkowaniem funduszy UE. Rozumowanie to jest zasadne, jeżeli uwzględnić, że przepisy UE ustanawiają tylko niektóre wymogi dotyczące wydatkowania funduszy UE, a ich adresatami są w głównie organy państw członkowskich. Natomiast wymogi dotyczące wnioskodawców, beneficjentów funduszy UE i podmiotów zaangażowanych w ich wydatkowanie (np. warunki kwalifikowalności kosztów) zasadniczo reguluje prawo krajowe.

Stanowisko takie wyraził rzecznik generalny P.C. Villalón¹², wskazując, że jeżeli chodzi o zarządzanie funduszami UE, to oczywiście jest, że przepisy Unii ustanawiają jedynie ogólne zasady podziału i zarządzania dotacjami finansowanymi z budżetu Unii, które są uzupełniane przez przepisy krajowe wprowadzające te ogólne zasady w życie na gruncie krajowym. Stwierdził, że przepisy unijne i przepisy krajowe stanowią całość, a więc kiedy mowa o nieprawidłowości, należy przez to rozumieć cały zbiór tych przepisów. Opowiadając się za szeroką wykładnią przesłanki naruszenia prawa jako obejmującego naruszenia prawa unijnego i prawa krajowego, rzecznik generalny Y. Bot¹³ wskazał natomiast, że ochrona interesów finansowych UE i zapewnienie skuteczności programów operacyjnych mogą być osiągnięte tylko wtedy, gdy dotacje przyznane z budżetu UE dotyczą działań i wydatków, których legalność nie może być kwestionowana ani w świetle prawa unijnego, ani prawa krajowego. Finansowanie wydatków ponoszonych w projektach finansowych z funduszy UE musi być oceniane jako całość, pod kątem przepisów unijnych i krajowych, co powoduje, że rozróżnianie uchybień w zależności od tego, czy należą do zakresu stosowania prawa UE, czy prawa krajowego, jest bezprzedmiotowe.

Pogląd, że pojęcie nieprawidłowości obejmuje również naruszenia prawa krajowego wyraził ostatnio TSUE w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*¹⁴. Postawiono w nich pytanie, czy naruszenie przez okręgi Neamț i Bacău, rumuńskie jednostki administracji terytorialnej wydające środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), krajowych przepisów z zakresu zamówień publicznych, należy uznać za nieprawidłowość. TSUE orzekł, że choć z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995 wynika, że nieprawidłowość wymaga naruszenia prawa UE, nie można wykluczyć, że nieprawidłowość może również wynikać z naruszenia prawa krajowego. Wskazał, że trzeba uwzględnić, że realizowane przez rumuńskie okręgi działania były finansowane z EFRR, a zatem należały do zakresu stosowania prawa Unii. Oznacza to, że pojęcie nieprawidłowości powinno być interpretowane jako obejmujące nie tylko naruszenia prawa Unii,

6 G. Karwatowicz, J. Odachowski, Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, „Kontrola Państwowa” 4/2009, s. 116; J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 138-145; J. Odachowski, *Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE* [w:] W. Miemieć (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce*. Aspekty prawno-finansowe, Wrocław 2012, s. 221.

7 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych Sprawozdanie roczne – 2014 r.”, COM (2015) 386 final, s. 14.

8 Wyroki TSUE: z 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Höfner, Elser, EU:C:1991:161, pkt 170, z 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96, *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, EU:C:1998:303, pkt 36; z 12 września 2000 r. w połączonych sprawach C-180/98 do C-184/98, *Pavlov*, EU:C:2000:428, pkt 75; G. Materna, *Pojęcie „przedsiębiorca” a relacje między wspólnotowym i krajowym prawem ochrony konkurencji* [w:] C. Banasiński, M. Kepiński, B. Popowska, T. Rabska (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006, s. 47.

9 Art. 1 ust. 2 w zw. z art. 7 rozporządzenia nr 2988/1995.

10 G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja „...”, s. 120.*

11 Wymogi dotyczące notyfikowania o nieprawidłowościach. Dokument roboczy, Europejski Urząd ds. Zwalczania Oszustw (OLAF), 19 Zebrań COCOLAF z 11.04.2002 r., s. 5.

12 Opinia rzecznika generalnego P.C. Villalón z 1 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-549/12 P i C-54/13 P, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji*, EU:C:2014:222, pkt 61 i 62.

13 Opinia rzecznika generalnego Y. Bot w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*, pkt 7 i 61-66.

14 Wyrok TSUE z 26 maja 2016 r. w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*, EU:C:2016:360, pkt 22-24, 36-38.

lecz również naruszenia prawa krajowego stosowanego w toku wydatkowania funduszy strukturalnych.

Omawiana definicja nieprawidłowości nie określa sposobu, czy też rodzajów naruszeń przepisów prawa, uznawanych za nieprawidłowości, zaś ujmuje je szeroko, stanowiąc, że chodzi o jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa. Oznacza to, że powaga naruszenia, odnoszona np. do wysokości straty wyrządzonej w funduszach UE, nie wpływa na kwalifikację działania lub zaniechania jako nieprawidłowości¹⁵, może być natomiast kryterium uwzględnianym w toku określania normy sankcjonującej stosowanej w związku z popełnieniem nieprawidłowości, np. rodzaju i wysokość kar nakładanych na podmiot, który się jej dopuścił.

1.1.3. Wyrządzenie szkody w funduszach UE lub groźba jej wyrządzenia

Zgodnie z definicją nieprawidłowości konieczną przesłanką jej popełnienia jest skutek finansowy wynikający z naruszenia prawa, polegający na wyrządzeniu szkody w budżecie UE lub narażeniu tego budżetu na ryzyko jej powstania. Szkoła będąca skutkiem nieprawidłowości może mieć zatem charakter realny lub potencjalny. TSUE wskazał, że naruszenie prawa należy uznać za nieprawidłowość, jeżeli może wywoływać skutki finansowe, natomiast nie jest konieczne udowodnienie wystąpienia konkretnych skutków¹⁶. Z tego względu trudno zgodzić się z formułowanym w literaturze przedmiotu poglądem, że nie trzeba uznawać za nieprawidłowości czysto formalnych naruszeń prawa, które nie mogą wywoływać rzeczywistych skutków finansowych¹⁷.

1.2. Definicja sektorowa – rozporządzenie dotyczące polityki spójności

Przedstawiona definicja nieprawidłowości, zawarta w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995 określającego wymogi związane z ochroną interesów finansowych UE, ma zastosowanie we wszystkich politykach unijnych (definicja horyzontalna). Jest również stosowana w dziedzinie **Wspólnej Polityki Rolnej** (WPR), gdyż w myśl art. 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia nr 1306/2013 regulującego jej wdrażanie, w zakresie zastosowania tego rozporządzenia pojęcie nieprawidłowości należy rozumieć zgodnie z definicją z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995.

Inne rozwiązanie zostało zastosowane w przepisach dotyczących **polityki spójności**, w których w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczącego EFSI zawarto sektorową definicję nieprawidłowości. Opatrzono ją zastrzeżeniem, że jest ona stosowana łącznie na potrzeby tego rozporządzenia, a tym samym – polityki spójności. Należy przy tym uwzględnić, że zgodnie z motywem 5 preambuły rozporządzenia nr 2988/1995 przepisy sektorowe, przyjęte dla poszczególnych polityk UE, powinny być zgodne z tym rozporządzeniem. Oznacza to, że sektorowa definicja nieprawidłowości nie może ustalać przesłanek wykraczających poza ustalone w horyzontalnej definicji nieprawidłowości.

Z sektorowej definicji nieprawidłowości stosowanej w dziedzinie polityki spójności wynika, że nieprawidłowość stanowi każde naruszenie prawa unijnego albo prawa krajowego dotyczące sto-

sowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii, poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem¹⁸.

Sektorowa definicja nieprawidłowości różni się od definicji horyzontalnej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Pod względem przedmiotowym został w niej uwzględniony postulat rozszerzenia przesłanki naruszenia prawa na przepisy krajowe dotyczące stosowania prawa unijnego. Natomiast pod względem podmiotowym użyte w omawianej definicji pojęcie podmiotu gospodarczego nie obejmuje państwa członkowskiego wykonującego uprawnienia władzy publicznej. Oznacza to, że działania lub zaniechania organu krajowego będą stanowiły nieprawidłowości tylko wtedy, gdy nie będą wymagać wykonywania tego rodzaju władztwa (np. gdy organ ten, jako beneficjent funduszy UE, nabywa towary lub usługi).

W omawianym rozporządzeniu nr 1303/2013 została ustalona definicja **nieprawidłowości systemowej**, co stanowi nowość. Z art. 2 pkt 38 rozporządzenia nr 1303/2013 wynika, że stanowi ją każda nieprawidłowość mogąca mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji¹⁹, która jest konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegająca na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z omawianym rozporządzeniem nr 1303/2013 i przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy UE. Z definicji tej wynika, że nieprawidłowość systemowa obejmuje każdą nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013. Przesłanki definicyjne nieprawidłowości systemowej obejmują przyczyny jej powstania i wywoływane skutki. Przyczyną nieprawidłowości systemowej jest poważny defekt w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, zaś skutkiem – naruszenie prawa, z tym, że ma ono charakter powtarzalny, występujący z dużym prawdopodobieństwem w podobnych operacjach (np. płatnościach realizowanych w ramach danego programu operacyjnego).

Znaczenie pojęcia nieprawidłowości systemowej wyjaśnił również rzecznik generalny A.M. La Pergola, stwierdzając, że jest ona skutkiem systemowej słabości kontroli finansowej, która występuje w serii podobnych spraw. Za nieprawidłowość systemową uznał naruszenie przez organy krajowe obowiązku sprawdzania, czy wszystkie rodzaje kosztów ponoszonych w ramach projektów finansowanych z UE wypełniały warunki kwalifikowalności²⁰. W sprawie T-549/08, *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Komisji* powstało natomiast pytanie, czy przyczyną nieprawidłowości systemowej mogą być defekty systemu zarządzania i kontroli polegające na: braku wymaganego prawem UE rozdzielenia funkcji wykonywanych przez instytucję zarządzającą i instytucję płatniczą, nieprzeprowadzeniu przez instytucję zarządzającą wymaganych prawem UE kontroli oraz braku poświadczenia deklaracji wydatków przez instytucję płatniczą. W odniesieniu do niedozwolonego prawem łączenia funkcji wykony-

18 Definicja ta zła ustalona na podstawie przesłanek definicyjnych nieprawidłowości ustalonych w art. 27 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, s. 1), dalej: „rozporządzenie nr 1083/2006”, które określało zasady finansowania polityki spójności obowiązujące w okresie programowania 2007-2013.

19 Pojęcie „operacja” oznacza projekt, umowę, przedsięwzięcie lub grupę projektów wybrane przez instytucję zarządzającą lub na jej odpowiedzialność do finansowania z EFSI (art. 2 ust. 9 rozporządzenia nr 1303/2013).

20 Opinia rzecznika generalnego A.M. La Pergola z 28 października 1999 r. w sprawie C-443/97, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji*, pkt 10.

15 G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja...*, s. 120.

16 Opinia rzecznika generalnego E. Sharpston w sprawie C-406/14, *Wrocław – Miasto na prawach powiatu*, pkt 45. Podobnie wyrok TSUE z 21 grudnia 2011r. w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867, pkt 47.

17 Zob. G. Karwatowicz, M. Lamch-Rejowska, *Korekty finansowe jako sankcja za naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 1/2010, s. 30.

wanych przez instytucję zarządzającą i płatniczą TSUE stwierdził, że ponieważ instytucje te wykonują kontrole wypełniające odmienne cele, które są realizowane na różnych etapach wydatkowania funduszy UE, ich działanie w ramach jednej instytucji niesie ze sobą ryzyko wynikające z ewentualnej koordynacji i łączenia kontroli, co może budzić wątpliwości co do ich wiarygodności. Odnosząc się natomiast do braku wymaganych kontroli i poświadczeń deklaracji wydatków, TSUE orzekł, że władze krajowe muszą mieć możliwość w wyczerpujący sposób upewnić się *ex ante*, przed złożeniem wniosku o płatność do Komisji, co do prawdziwości i zgodności z prawem przedkładanych wydatków. Państwo członkowskie nie może braków w kontrolach *ex ante* uzupełniać kontrolami *ex post*, przeprowadzanymi po przekazaniu Komisji dokumentów wymaganych do uzyskania z budżetu UE refundacji kosztów poniesionych na cele wdrażania polityki spójności. W rezultacie TSUE uznał, że uchybienia w działaniu instytucji zarządzającej i instytucji płatniczej stanowiły poważne wady systemu zarządzania i kontroli, które doprowadziły do nieprawidłowości systemowych.

1.3. Którą z definicji należy stosować – horyzontalną czy sektorową?

Wobec tego, że definicje nieprawidłowości zostały uwzględnione w przepisach dwóch rozporządzeń – w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 (rozporządzenia horyzontalnego) oraz w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013²¹ (rozporządzenia sektorowego) powstało pytanie, które z rozporządzeń i zawartych w nim definicji nieprawidłowości należy stosować. Innymi słowy, czy naruszenia prawa UE popełniane przez jednostki wydatkujące funduszy UE trzeba rozpatrywać w świetle przepisów horyzontalnych, czy też przepisów sektorowych? Odnosząc się do tej kwestii rzecznik generalny Y. Bot²² wskazał, że zastosowanie powinny mieć przepisy sektorowe. Stwierdził, że z orzecznictwa TSUE²³ wynika, iż rozporządzenie nr 2988/95 ustanawia ogólne zasady dotyczące kontroli i kar orzekanych w celu ochrony interesów finansowych UE przed nieprawidłowościami, stosowane we wszystkich politykach UE, które to zasady powinny być przestrzegane przy opracowywaniu przepisów sektorowych. Natomiast w celu ustalenia, czy dane zachowanie może zostać uznane za nieprawidłowość, władze krajowe powinny odwołać się do przepisów sektorowych i na ich podstawie, w razie potrzeby, odzyskiwać niewłaściwie wydatkowane fundusze UE. Stanowisko to podzielił TSUE²⁴. Rozstrzygnięcie to nie budzi wątpliwości, jeżeli uwzględnić, że definicja nieprawidłowości uwzględniona w sektorowym rozporządzeniu nr 1303/2013 została oparta na elementach konstrukcyjnych definicji nieprawidłowości ujętej w rozporządzeniu horyzontalnym nr 2988/95, przy dostosowaniu jej *mutatis mutandis* do specyfiki polityki spójności, w której jest stosowana.

2. ODZYSKIWANIE FUNDUSZY UE WYDATKOWANYCH W WYNIKU NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Przepisy dotyczące odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości zostały zawarte w rozporządze-

niu horyzontalnym dotyczącym ochrony interesów finansowych UE oraz w sektorowych rozporządzeniach z zakresu WPR i polityki spójności.

2.1. Przepisy horyzontalne - rozporządzenie nr 2988/95

Przepisy art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 zobowiązują państwa członkowskie do odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości. Skutkiem tego działania powinno być cofnięcie korzyści uzyskanych w jej wyniku, co może nastąpić poprzez zobowiązanie podmiotu, który ją popełnił, do zapłaty kwoty należnej lub do zwrotu kwoty uzyskanej bezprawnie albo poprzez utratę zabezpieczenia złożonego w celu uzyskania korzyści łącznie z odsetkami, gdy zostało to przewidziane. Jeżeli nieprawidłowość polegała na sztucznym stworzeniu warunków mających na celu uzyskanie korzyści w sposób sprzeczny z celami prawa UE, państwa członkowskie są zobowiązane do nieprzynawiania tej korzyści lub jej wycofywania.

Art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 określa obowiązek odzyskiwania funduszy UE mianem „środka administracyjnego” oraz wskazuje, że nie stanowi on kary i powstaje w przypadku każdej nieprawidłowości. Wynika z niego również, że odzyskiwanie funduszy UE nie powinno rodzić dolegliwości przewyższającej wysokość kwoty wydatkowanej w wyniku nieprawidłowości lub kwoty, która miała zostać w jej wyniku uzyskana, z ewentualnym obowiązkiem zapłaty odsetek albo kwoty zabezpieczenia. W sprawie *Plange*²⁵ TSUE uznał jednak za dopuszczalne, by zwrotowi podlegała zarówno nienależnie uzyskana korzyść finansowa wraz z odsetkami, jak i kwota dodatkowa, uznana za równoważność korzyści finansowych, uzyskanych przez beneficjenta z tytułu posiadania środków finansowych przez dłuższy okres czasu. Obowiązek odzyskiwania funduszy UE realizuje zatem cele restytucyjne, gdyż służy przywróceniu stanu zgodności z prawem, który został zaburzony wskutek popełnienia nieprawidłowości²⁶.

Obowiązek odzyskiwania funduszy UE państwa członkowskie realizują względem **podmiotów gospodarczych**, zdefiniowanych w art. 7 rozporządzenia nr 2988/1995, a pojęcie to zostało omówione powyżej.

Omawiane rozporządzenie nie określiło **rodzaju odpowiedzialności** ponoszonej w toku dochodzenia zwrotu funduszy UE. Uwzględniając, że przesłanką nieprawidłowości jest bezprawność prowadząca do powstania uszczerbku w funduszach UE lub groźby jego powstania, odpowiedzialność ponoszona w toku odzyskiwania funduszy UE ma charakter zobiektywizowany, wynikający z popełnienia nieprawidłowości jako czynu zabronionego, a wniosek ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE. W sprawie C-63/00, *Schilling i Nehring*²⁷ TSUE orzekł, że kwota premii wypłacana rolnikowi z tytułu hodowli bydła musi być przez niego zwrócona również wtedy, gdy różnica pomiędzy liczbą zwierząt zgłoszonych

21 W okresie programowania 2007-2013 definicję tę określał art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006.

22 Opinia rzecznika generalnego Y. Bota z 14 stycznia 2016 r. w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*, pkt 43 i 44.

23 Wyroki TSUE: z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-158/08, *Pometon*, EU:C:2009:349, pkt 28, z 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-670/11, *FranceAgriMer*, EU:C:2012:807, pkt 41 oraz z 17 września 2014 r. w sprawie C-341/13, *Cruz & Companhia*, EU:C:2014:2230, pkt 43.

24 Wyrok TSUE w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*, pkt 34.

25 W sprawie *Plange* TSUE uznał za dopuszczalny wymóg ustanowiony w przepisach sektorowych, aby podmiot, który nienależnie uzyskał kwotę refundacji wywozowej, któremu nie można było przypisać żadnego stopnia winy w związku z uzyskaną korzyścią, zobowiązany był do zwrotu całej kwoty refundacji, powiększonej o 20%. W ocenie TSUE obowiązek zwrotu dodatkowej kwoty w wysokości 20% uzasadniony był długością okresu czasu upływającego pomiędzy przyznaniem refundacji wywozowej a jej zwrotem, wynoszącym zazwyczaj dłużej niż rok, w którym to okresie beneficjent środków finansowych czerpał korzyści finansowe z posiadanej kwoty, a także wysokością stawek procentowych stosowanych w państwach członkowskich. Zob. wyrok z 5 lutego 1987 r. w sprawie 288/85, *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co.*, Rec. 1987, s. 611.

26 Na ten temat szerzej: N. Hækkerup, *Controls and sanctions EU law*, Copenhagen 2001, s. 144-148.

27 Wyrok TSUE z 16 maja 2002 r. w sprawie C-63/00, *Schilling, Nehring*, EU:C:2002:296.

przez niego we wniosku o premię, a ich liczbą zwierząt stwierdzoną w toku kontroli, nie wynika z uwzględnienia we wniosku o premię nieprawidłowych danych, lecz z tego, że niektóre zwierzęta później przestały spełniać warunki konieczne do jej uzyskania. Natomiast w sprawie C-304/00, *Strawson, Gagg & Sons*²⁸ TSUE uznał, że umieszczenie we wniosku o pomoc niedokładnych danych dotyczących powierzchni upraw stanowi nieprawidłowość, która uzasadnia obniżenie kwoty pomocy do wysokości wynikającej z faktycznego arealu upraw. Kwota pomocy obniżana jest także wtedy, gdy nieprawidłowe dane nie zostały uwzględnione przez rolnika we wniosku umyślnie czy w wyniku niedbalstwa. Kwota pomocy może nie być jednak obniżona, jeżeli zostanie wykazane, że niedokładne dane zostały oparte na informacjach uzyskanych od właściwych władz. Oceniając działania władz krajowych jako okoliczność umożliwiającą niedochodzenie od beneficjenta obniżenia czy też zwrotu kwoty pomocy, Sąd Pierwszej Instancji zwrócił uwagę, że w tym kontekście należy również oceniać działania beneficjenta²⁹. Okoliczność bowiem, że urzędnik uchybił swoim obowiązkom, nie chroni beneficjenta od konsekwencji nieprzestrzegania jego własnych obowiązków.

W przypadku wykrycia nieprawidłowości państwa członkowskie są zobowiązane wszczynać procedury zmierzające do odzyskania funduszy UE od podmiotów, którzy się ich dopuścili. W ocenie TSUE, wobec jednoznacznego sformułowania treści tego zobowiązania, państwa członkowskie nie są uprawnione do stosowania jakiegokolwiek uznania w zakresie celowości wszczynania tego rodzaju procedur, nie mogą również uzależniać wszczynania ukierunkowanych na to procedur od podjęcia przez Komisję działań zmierzających do odzyskania środków finansowych od tego państwa³⁰. Obowiązek odzyskiwania przez państwa członkowskie kwot wydatkowanych nieprawidłowo od beneficjenta jest bowiem niezależny od obowiązku ich zwrotu do budżetu Unii, a okoliczność zwrotu środków finansowych do budżetu Unii przez państwo członkowskie sama w sobie nie zwalnia tego państwa z obowiązku ich odzyskania od beneficjenta³¹.

2.2. Przepisy sektorowe – rozporządzenia dotyczące WPR i polityki spójności

W przepisach sektorowych z zakresu WPR i polityki spójności obowiązek odzyskiwania przez państwa członkowskie funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości jest uregulowany podobnie jak przepisach horyzontalnych rozporządzenia nr 2988/95. Różnice dotyczą stopnia szczegółowości przepisów – zostały one ujęte bardziej precyzyjnie w rozporządzeniach z zakresu WPR, natomiast ogólniej w rozporządzeniach dotyczących polityki spójności.

Przepisy WPR dotyczące odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości ustaliły termin na wszczęcie stosownych procedur, określiły zasady pokrywania kwot nieodzyskanych przez państwa członkowskie z budżetów krajowego i budżetu UE oraz przypadki, gdy dopuszczalne jest zaprzestanie odzyskiwania funduszy UE. Zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013 w przy-

padku nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań, państwa członkowskie występują do beneficjentów o ich w terminie 18 miesięcy liczonych od dnia, w którym agencja płatnicza lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie płatności otrzymał dokument potwierdzający popełnienie nieprawidłowości³². Jeżeli państwo członkowskie nie odzyska funduszy UE w ciągu czterech lat od daty wystąpienia o ich zwrot lub w ciągu ośmiu lat, gdy w jego sprawie jest prowadzone postępowanie sądowe, konsekwencje finansowe wynikające z nieodzyskania tych funduszy ponosi w 50% to państwo członkowskie, a w 50% budżet UE (zasada 50/50). Komisja podkreśla, że po zastosowaniu tej zasady na państwie członkowskim nadal spoczywa obowiązek kontynuowania procedur zmierzających do odzyskania środków, a jeżeli go nie dopełni, upoważniona jest do podjęcia decyzji o obciążeniu tego państwa nieodzyskanymi kwotami³³. Jeśli jednak z przyczyn niezależnych od państwa członkowskiego nie może ono odzyskać funduszy UE w powyżej wskazanych terminach, a kwota podlegająca odzyskaniu przekracza 1 mln euro, Komisja może, na wniosek tego państwa, przedłużyć ten termin o okres nie dłuższy niż, odpowiednio, dwa lub cztery lata. W przypadku natomiast, gdy w ostatecznym akcie administracyjnym lub prawnym stwierdzono brak nieprawidłowości, 50-procentowe obciążenie finansowe poniesione przez państwo członkowskie jest deklarowane w odniesieniu do EFRG i EFRROW jako wydatek³⁴. Określone zostały również sytuacje, w których państwo członkowskie może zaprzestać odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych z naruszeniem prawa. Jest to dopuszczalne, gdy łączna kwota poniesionych i przewidywanych kosztów odzyskania przewyższa kwotę przewidzianą do odzyskania albo odzyskanie funduszy UE okazuje się niemożliwe z uwagi na niewypłacalność dłużnika lub osób ponoszących odpowiedzialność za nieprawidłowość stwierdzoną i uznaną zgodnie z prawem krajowym³⁵.

Przepisy z zakresu polityki spójności także zobowiązują państwa członkowskie do odzyskiwania funduszy UE nienależnie wypłaconych³⁶ i ustalają zasady pokrywania kwot nieodzyskanych z budżetów krajowych i budżetu UE³⁷. TSUE wielokrotnie podkreślał znaczenie spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych z naruszeniem prawa³⁸. Wskazał, że wobec jednoznacznego sformułowania go w treści przepisów UE, państwa członkowskie nie są uprawnione do oceny celowości wszczynania zmierzających do tego procedur ani do zaniechania jego realizacji³⁹. Jest to możliwe jedynie w wyjątkowych sytuacjach ze względu na konieczność poszanowania ogólnych zasad prawa, np. pewności prawnej i ochrony uprawnionych oczekiwań, a wówczas państwa członkowskie ponoszą finansowy ciężar nieodzyskanych kwot, które muszą pokryć z własnych zasobów⁴⁰. TSUE orzekł również, że podstawą obowiązku odzyskiwania

28 Wyrok z 19 listopada 2002 r. w sprawie C-304/00, *Regina p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte W.H. Strawson (Farms) Ltd i J.A. Gagg & Sons (a firm)*, Rec. 2002, s. I-10737, s. 49, pkt 46, 52 i 65.

29 Wyrok z 18 stycznia 2005 r. w sprawie T-141/01, *Entorn, Societat Limitada Enginyeria i Serveis przeciwko Komisji*, Rec. 2005, s. II-95, pkt 81 i 82.

30 Wyrok z 22 stycznia 2004 r. w sprawie C-271/01, *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali p. Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. arl. (COPPI)*, Rec. 2004, s. I-1029, pkt 44-46.

31 Wyroki: z 21 września 1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82, *Deutsche Milchkontor*, Rec. 1983, s. 2633, pkt 22 oraz z 13 marca 2008 r. w połączonych sprawach C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, Zb. Orz. 2008, s. II-727, pkt 38, 53 i 58.

32 Art. 54 ust. 1.

33 COM(2016) 486, s. 10.

34 Art. 54 ust. 2.

35 Art. 54 ust. 3.

36 Art. 122 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

37 Art. 2 i 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/568 z dnia 29 stycznia 2016 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do warunków i procedur stosowanych w celu ustalenia, czy kwoty, których nie można odzyskać, mają być zwracane przez państwa członkowskie, w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 97, z 13.4.2016, s. 1).

38 Wyroki TSUE: z 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99, *Emsland-Stärke*, EU:C:2000:695, pkt 56 oraz z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-158/08, *Pometon*, pkt 27 i 28.

39 Wyrok TSUE z 13 marca 2008 r. w połączonych sprawach C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in.*, EU:C:2008:165, pkt 38-40.

40 Wyrok TSUE z 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06, *Stichting ROM-projecten*, EU:C:2007:370.

funduszy UE są przepisy unijne i spoczywa on na państwach członkowskich niezależnie od istnienia właściwych podstaw prawnych w prawie krajowym⁴¹.

TSUE stoi na stanowisku, że – podobnie jak w przypadku definicji nieprawidłowości – art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 zobowiązujący państwa członkowskie do odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości, nie stanowi bezpośrednio, stosowanej w tym celu podstawy prawnej. Wskazał, że rozporządzenie to jedynie ustala ogólne reguły kontroli i sankcji w celu ochrony finansowych interesów Wspólnoty [obecnie – UE], a właściwą podstawą działań ukierunkowanych na odzyskiwanie funduszy UE są przepisy rozporządzeń sektorowych⁴².

Przedstawianie problematyki odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości można zakończyć uwagą

o konieczności odróżniania działań podejmowanych w tym celu przez państwa członkowskie wobec beneficjentów, którzy wydatkowali je w wyniku nieprawidłowości, od działań podejmowanych wobec państw członkowskich przez Komisję, która odzyskuje je poprzez nakładanie na państwa korekt finansowych. TSUE podkreślił rozłączność tych działań i wskazał, że obowiązek odzyskiwania przez państwa członkowskie funduszy wydatkowanych nieprawidłowo jest niezależny od obowiązku ich zwrotu do budżetu UE, a okoliczność zwrotu funduszy do budżetu UE przez państwo członkowskie sama w sobie nie zwalnia go z obowiązku ich odzyskania od beneficjenta⁴³. Państwo członkowskie nie może uzależniać wszczynania procedur restytucyjnych kierowanych do beneficjentów od podjęcia przez Komisję działań zmierzających do odzyskania funduszy UE od tego państwa⁴⁴.

Justyna Łacny

doktor nauk prawnych

adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN

41 Wyroki TSUE: z 21 września 1983 r. w połączonych sprawach 205 do 215-82, *Deutsche Milchkontor*, EU:C:1983:233, pkt 22 oraz z 13 marca 2008 r. w połączonych sprawach C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal ...* pkt 38, 53 i 58.
42 Wyroki TSUE: z 13 marca 2008 r. w połączonych sprawach C-383/06 do C-385/06 *Vereniging Nationaal ...*, pkt 39, z 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02, *Handlbauer*, EU:C:2004:388, pkt 31 oraz z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-131/10, *Corman*, EU:C:2010:825, pkt 36.

43 Wyroki TSUE: z 21 września 1983 r. w połączonych sprawach 205 do 215-82, *Deutsche Milchkontor*... oraz z 13 marca 2008 r. w połączonych sprawach C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal ...*.

44 Wyrok TSUE z 22 stycznia 2004 r. w sprawie C-271/01, *COPPI*, pkt 44-46.

■ PRAWO CYWILNE

UMOWNY TERMIN ZAWITY W ŚWIECIE AKTUALNEGO ORZECZNICTWA

Marcin Skonieczny

WPROWADZENIE

Niniejszy artykuł porusza kwestię możliwości zastrzegania w umowach cywilnoprawnych, przez strony takich umów, terminów umownych zawitych, tj. terminów wprowadzonych do umowy cywilnoprawnej, określających ostateczny termin, do upływu którego strona umowy może korzystać z przysługujących jej roszczeń lub uprawnień prawokształtujących, a z upływem którego takie roszczenia lub uprawnienia, dotyczące stosunku umownego, strony uznają za wygasłe. Ponadto omówienie aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego (dalej: „SN”) i sądów powszechnych ma służyć uporządkowaniu dorobku orzecznictwa i doktryny oraz przedstawieniu argumentów przemawiających za przyjęciem jednego z dwóch, przeciwstawnych poglądów, zarysowanych w tym orzecznictwie. Należy jednak wskazać, że w większości orzeczeń argumentacja opowiadająca się za bądź przeciw możliwości umownego określania terminów zawitych jest dosyć lakoniczna. Niniejszy artykuł ma pomóc w konstruowaniu argumentacji prawnej, w szczególności w procesach sądowych,

w których są badane ważność oraz skutki zawarcia w umowie przez strony umownych terminów zawitych.

ISTOTA UMOWNEGO TERMINU ZAWITEGO

Jak wskazał SN w uzasadnieniu uchwały z 22 czerwca 2016 r. (III CZP 19/16, OSNC 2017, nr 4, poz. 42), „zastrzeżenie w umowie terminu, w ciągu którego wierzyciel może dochodzić od poręczyciela wykonania zaciągniętego przez niego zobowiązania, może być kwalifikowane jako umowny termin zawity. Wprowadzenie do umowy takiego terminu jest dopuszczalne na podstawie art. 353¹ k.c.¹, statuującego swobodę umów, dla której ograniczeniem są tylko bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, właściwość stosunku prawnego i zasady współżycia społecznego”. W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Apelacyjny (dalej: „SA”) w Warszawie, wydając

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).

wyrok z 14 marca 2013 r. (VI ACa 1151/12, LEX nr 1313443). Na podstawie wskazanych orzeczeń można dojść do wniosku, że zgodnie z aktualnym orzecznictwem koncepcja umownych terminów zawitych dotyczy wprowadzenia do umów cywilnoprawnych umownych terminów, z upływem których następuje wygaśnięcie roszczenia na mocy porozumienia stron umowy. Taka koncepcja mieści się w ramach uprawnień do uregulowania stosunku prawnego według przyznanej stronom swobody umów. Odnosząc się do podstawowej argumentacji, zawartej w przywołanych orzeczeniach, należy w pierwszej kolejności przywołać treść art. 353¹ k.c. oraz art. 119 k.c. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów „strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego”. Zgodnie z art. 119 k.c. „terminy przedawnienia nie mogą być skracane ani przedłużane przez czynność prawną.” W związku z tymi przepisami o dopuszczalności albo braku możliwości wprowadzenia do umów cywilnoprawnych umownych terminów zawitych będzie decydować wykładnia i ocena wzajemnej relacji przywołanych przepisów.

Za akceptacją koncepcji umownych terminów zawitych opowiada się także część doktryny, uznając, że „w tej grupie terminów zawitych strony same ustalają sposób ich biegu i skutki ich upływu. Wskazuje się, że terminy ustalone na podstawie umowy mogą przewidywać bezwzględny sposób ich obliczania, nie uwzględniając żadnych zdarzeń, w tym siły wyższej, a z ich upływem mogą przewidywać dowolnie surowe skutki. W tej grupie terminów zawitych pod względem konstrukcyjnym łatwiejsze jest uzasadnienie moderowania skutków upływu terminów zawitych w oparciu o nadużycie prawa podmiotowego, ponieważ samo ukształtowanie przez strony tego terminu może być sprzeczne z zasadami współzycia społecznego”².

Pojęcie „umowny termin zawity” lub inne równoważne dotyczy możliwości umownego, niezależnie od przepisów ustawy, kształtowania terminów wygaśnięcia zobowiązań kontraktowych. W związku z tym za istotną wskazówkę przy analizie dopuszczalności takich umownych regulacji należy uznać fakt, iż mimo wprowadzenia do k.c. określonych terminów prekluzyjnych (np. w art. 59 k.c.), ustawodawca w żaden sposób nie definiuje i nie reguluje (jak przy okazji instytucji przedawnienia), pojęcia terminów zawitych (prekluzyjnych) na poziomie ustawy. Co więcej, ustawodawca nie posługuje się tym pojęciem i nie przewiduje możliwości umieszczenia takich terminów w umowach cywilnoprawnych w ramach zasady swobody umów. O ile nie da się zapomnieć również o podobieństwach między terminem zawitym a terminem przedawnienia, co do skutku, jakim jest ostateczna obrona przed wykonaniem przedawnionego lub objętego zarzutem prekluzji zobowiązania, o tyle bierność ustawodawcy w kwestii poddania terminów zawitych (w tym terminów zawitych umownych) regulacjom k.c., dotyczącym przedawnienia roszczeń (art. 118 i następne k.c.), może oznaczać brak uzasadnienia dla automatycznego stosowania, zwłaszcza wobec umownych terminów zawitych, wszystkich przepisów k.c. o przedawnieniu, w tym oceny zastrzeżenia umownego terminu zawitego jako niezgodnego z treścią art. 119 k.c.

Omawiając problematykę umownych terminów zawitych, trzeba więc przeanalizować różnice pomiędzy wprowadzeniem przedawnienia oraz terminu zawitego, jak również pomiędzy regulacjami na poziomie ustawowym oraz w ramach swobody kontraktowej. Jak wynika z dorobku doktryny, należałoby także ponownie rozważyć zasadność badania

umownych terminów zawitych w świetle klauzuli zasad współzycia społecznego.

ART. 119 K.C. JAKO POTENCJALNE OGRANICZENIE SWOBODY KONTRAKTOWEJ

W tym miejscu warto przytoczyć sprzeciwiający się umownym terminom zawitym pogląd, zaprezentowany w wyroku SA w Warszawie z 29 kwietnia 2013 r. (VI ACa 1183/12, LEX nr 1339412) i zestawić to orzeczenie z prawidłowym przedstawieniem instytucji przedawnienia i terminów zawitych. Na marginesie, wskazany wyrok SA w Warszawie pokazuje, iż wobec wcześniej przywołanego wyroku tego sądu z 14 marca 2013 r., istnieją (a przynajmniej istniały) zasadnicze rozbieżności w orzecznictwie sądowym, na poziomie tego samego wydziału SA w Warszawie.

Jak wskazał w wyroku z 29 kwietnia 2013 r. SA w Warszawie, „ustawowe terminy zawite przewidujące wygaśnięcie roszczeń mają, z uwagi na kategorię skutków dawności, charakter wyjątkowy w stosunku do instytucji przedawnienia. Skoro zatem zgodnie z art. 119 k.c. terminy przedawnienia nie mogą być skracane ani przedłużane przez czynność prawną, to tym bardziej nie sposób przyjąć, by w braku ustawowej podstawy prawnej dopuszczalnym było tworzenie umownych terminów zawitych, które powodowałyby wygaśnięcie roszczenia”. Jak odnotowano powyżej, pogląd SA w Warszawie budzi poważne wątpliwości m.in. z uwagi na wskazywane w doktrynie odrębności pomiędzy przedawnieniem a terminami zawitymi. Kwestia ta została omówiona w odpowiedzi na interpelację poselską udzielonej przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości³, w której stwierdzono, iż: „Przedawnienie roszczenia majątkowego nie powoduje jego wygaśnięcia (inaczej niż w przypadku tzw. terminów zawitych, których upływ skutkuje wygaśnięciem roszczenia), a jedynie ustanie jego ochrony prawnej. Roszczenie przedawnione samo w sobie istnieje, stając się zobowiązaniem naturalnym. Wyjaśniając istotę przedawnienia roszczeń majątkowych nie można tracić z pola widzenia faktu, iż dłużnik danego stosunku zobowiązaniowego jest nadal zobowiązany do wykonania świadczenia, nawet jeżeli roszczenie wierzyciela z tego stosunku uległo przedawnieniu, tyle że może uchylić się od jego przymusowego wykonania przez podniesienie zarzutu przedawnienia (art. 117 § 2 k.c.). Okoliczność, że na dłużniku bezsprzecznie nadal ciąży zobowiązanie do spełnienia świadczenia (np. dłużnik nie dokonał płatności za usługę, nie zwrócił pożyczki itp.), uzasadnia przyjęcie rozwiązania, iż przedawnienie będzie uwzględniane wyłącznie na zarzut dłużnika, a nie z urzędu przez sąd, ponieważ to nie sąd powinien wbrew woli dłużnika decydować, czy udzielić ochrony przedawnionemu roszczeniu. Dłużnik może być bowiem zainteresowany wykonaniem swego zobowiązania(...) Konstrukcja uwzględnienia przedawnienia roszczenia pieniężnego wyłącznie na zarzut dłużnika odpowiada przyjętemu modelowi wymiaru sprawiedliwości, w którym sąd nie działa na korzyść żadnej ze stron, występując w roli bezstronnego arbitra”.

WĄTPLIWOŚCI NA TLE AKSJOLOGII PRZEPISÓW

Warto mieć na uwadze, że nawet gdyby uznać niedopuszczalność umownych terminów zawitych, nie jest to równoznaczne z brakiem uzasadnienia dla wprowadzenia zmian na korzyść autonomii i swobody stron umowy, w zakresie przepisów o przedawnieniu roszczeń. Dopóki natomiast ustawodawca nie wprowadzi zmian w przepisach o przedawnieniu, biorąc pod uwagę treść art. 118 k.c. i ogólny ustawowy termin przedawnienia roszczeń majątkowych (w razie braku

2 F. Stepień, A. Sporek, *Przedawnienie i terminy zawite*, LexisNexis 2009 [3 <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=05A73A9E> \[dostęp: 5.06.2017\].](https://sip.lex.pl/#/monografia/369209544/35/sporek-filip-stepien-sporek-anna-przedawnienie-i-terminy-zawite?keyword=Przedawnienie%20i%20terminy%20zawite%20umowne&cm=SFIRST#art(116)par(2) [dostęp 5.06.2017].</p></div><div data-bbox=)

przepisów szczególnych), zasadne może być dopuszczenie konstrukcji umownego terminu zawitego, zgodnie z wolą stron, przede wszystkim w celu dostosowania danej umowy do potrzeb obrotu i specyfiki danego stosunku prawnego.

Na szczególną uwagę zasługują także zawarte w archiwalnym projekcie ustawy – Kodeks cywilny⁴ propozycje skodyfikowania terminów zawitych, wprowadzenia możliwości przerwania biegu terminu zawitego oraz wprowadzenia zakazu modyfikacji terminu zawitego, ale wyłącznie w przypadku, gdy termin ten został wprowadzony ustawą.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba wskazać, iż na podstawie analizy zarówno aktualnego brzmienia art. 119 k.c., jak przywołanego projektu ustawy należałoby poddać w wątpliwość bezwarunkową dopuszczalność szerokiej wykładni art. 119 k.c. i uzasadniania tym przepisem odmowy akceptacji wprowadzenia do umowy umownych terminów zawitych, w szczególności w zakresie umów cywilnoprawnych zawieranych między przedsiębiorcami. Nie powinno się jednak z góry wykluczać możliwości konstruowania umownych terminów zawitych w pozostałych umowach (innych niż dwustronnie profesjonalne). Sam bowiem zabieg ograniczenia w drodze wykładni stosowania art. 119 k.c. do umownych terminów zawitych nie wyklucza przecież możliwości analizy zgodności danego zapisu umowy z innymi przepisami bezwzględnie obowiązującymi, np. w przypadku zastrzeżenia rażąco krótkich terminów zawitych, po upływie których dochodzi do nieuzasadnionego wygaśnięcia roszczeń, także w razie swoistego „oderwania” kwestii odpowiedzialności cywilnoprawnej i możliwości dochodzenia zobowiązań umownych od kwestii prawidłowej realizacji umowy w rozsądnym terminie. K.c. wprowadza liczne mechanizmy ochrony słabszej strony umowy przed potencjalnymi nadużyciami. Ważnym przepisem jest przede wszystkim art. 58 k.c. (nieważność czynności prawnej), z tym że w zakresie umów konsumenckich istotne są oczywiście regulacje o niedozwolonych klauzulach umownych zawarte w art. 385¹ § 1 k.c., zgodnie z którym „Postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny.”

ARGUMENTACJA „ZA” UMOWNYMI TERMINAMI ZAWITYMI (Z UZASADNIENIAMI AKTUALNYCH ORZECZEŃ)

Obszerna argumentacja co do zasadności przyjęcia koncepcji umownych terminów zawitych pojawia się w wyroku SA w Warszawie z 25 lutego 2016 r. (VI ACa 105/15, LEX nr 2123009). Pogląd tego sądu jest o tyle interesujący, że odnosi się zarówno do zasady swobody umów, jak i podejmuje analizę art. 119 k.c. W przywołanym orzeczeniu SA w Warszawie oddalił apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, którego rozstrzygnięcie zostało oparte na tym, że „strony kontraktu w ramach zasady swobody umów uregulowały zarówno skutki niedochowania terminu jak i jego długość. W związku z powyższym, w razie niezachowania terminu roszczenie wygasa”⁵.

SA w Warszawie, oddalając apelację, wskazał m.in., że „w piśmiennictwie prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym „posta-

nowienia umowne wprowadzające terminy zawite (nawet w tych przypadkach, gdy dotyczą roszczeń), nie zmierzają z pewnością ani do skrócenia, ani do przedłużenia samej długości terminów przedawnienia roszczeń w stosunku do długości przewidzianej przez ustawę.” Zdaniem SA w Warszawie „umowne terminy zawite określają moment całkowitego wygaśnięcia roszczenia, nie zaś chwilę jego przedawnienia. Upływ umownego terminu zawitego prowadzi do definitywnej utraty roszczenia, a nie do typowego dla upływu terminu przedawnienia stanu, w którym uprawnionemu przysługuje roszczenie, tyle że pozbawione przymiotu zaskarżalności. Z całą pewnością nie można więc mówić o sprzeczności umownych terminów zawitych z ustawą (np. z art. 119 k.c.). W niektórych orzeczeniach wniosek o niedopuszczalności stosowania umownych terminów zawitych uzasadnia się jednak nieco inaczej, przyjmując, że stanowi ono obejście prawa. (...) Wszak wiele innych przepisów prawa cywilnego wprost przewiduje sytuacje, w których strony mocą czynności prawnej doprowadzają do wygaśnięcia roszczeń przed momentem, w którym – według modelu ustawowego – roszczenia te uległyby przedawnieniu. Dobrymi przykładami są chociażby zrzeczenie się roszczeń w ramach ugody, zwolnienie z długu czy – by przytoczyć przykład bardziej zbliżony konstrukcyjnie do umownych terminów zawitych – zastrzeżenie w umowie warunku rozwiązującego, po upływie którego strony tracą niektóre lub wszystkie roszczenia wynikające z umowy”.

PODSUMOWANIE

Analiza dotychczasowego orzecznictwa i wypowiedzi doktryny w kwestii możliwości wprowadzania do kontraktów umownych terminów zawitych prowadzi do wniosku, iż w pogląd o niedopuszczalności wprowadzania takich terminów, zwłaszcza w zakresie kontraktów zawieranych w obrocie profesjonalnym, w ostatnim czasie, wskutek przywołanych wyżej orzeczeń SN oraz SA w Warszawie, uległ znacznej dezaktualizacji. Pomimo nadal widocznych rozbieżności w poglądach doktryny i orzecznictwie, widoczna jest na przestrzeni ostatnich kilku lat tendencja, aby umożliwić stronom, w ramach dyspozycji stron umowy, na umawianie się co do przyjęcia określonej umownej daty wygaśnięcia roszczeń. Tendencja ta, wobec zapewnienia przez system prawa określonych mechanizmów kontrolnych, jest zjawiskiem bardzo pożytecznym i pożądanym.

Jak była mowa powyżej, odejście od szerokiej wykładni art. 119 k.c., zakazującej modyfikacji przedawnienia czynnościami dyspozytywnymi stron umowy, może być rekompensowane poprzez wnikliwą analizę konkretnego stanu prawno-faktycznego w celu ustalenia ewentualnego obejścia prawa, w tym naruszenia przez stronę umowy zasad współżycia społecznego. Z drugiej strony, im dłuższy termin przedawnienia roszczeń majątkowych, tym potencjalnie większe uzasadnienie dla ewentualnej korekty skutków przedawnienia w drodze dyspozytywnych czynności stron.

Oczywiście należy zgodzić się z potrzebą szczególnej ostrożności w przyjmowaniu dopuszczalności zastrzegania umownych terminów zawitych w umowach z konsumentami. Jednak nie powinno się z góry wyłączać dopuszczalności umownego, odrębnego rozstrzygnięcia przez strony, niezależnie od konfiguracji podmiotowej, kwestii długości trwania zobowiązania i możliwości wygaśnięcia zobowiązań umownych. Modyfikacja umowna wprowadzająca możliwość wygaśnięcia zobowiązania powinna być co do zasady dozwolona, skoro dopuszczalne jest co do zasady odnowienie terminu zobowiązania lub przesunięcie jego wykonalności. Zarówno wierzyciel, jak i dłużnik, w szczególności w zakresie dotyczącym ogólnego, ustawowego okresu przedawnienia roszczeń majątkowych, mogą być zainteresowani

4 Jak podaje się na stronie Akademickiego Projektu Kodeksu Cywilnego <http://www.projektkc.uj.edu.pl/>
„Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości prowadziła w latach 2006-2015 prace nad przygotowaniem projektu nowego kodeksu cywilnego, który miał w przyszłości zastąpić obowiązujący kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 r. Wobec rozwiązania KKPC w grudniu 2015 r. prace te nie zostały zakończone przygotowaniem gotowego projektu.”

5 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 20 listopada 2014 r., XXV C 1135/12.

uelastycznieniem umowy i wprowadzeniem na zasadzie swobody umów regulacji definitywnie rozstrzygających problem trwania w czasie zobowiązania.

Ewentualna modyfikacja poprzez wprowadzenie do kontraktu umownych terminów zawitych wymaga oczywiście respektowania wartości i zasad, jakim powinno służyć prawo, niezależnie od brzmienia zapisów umownych, np. przez respektowanie zakazu ustanowienia rażąco krótkich terminów lub niedozwolonych klauzul umownych. Nie przesądzając kierunku dalszego rozwoju doktryny i orzecznictwa w tym zakresie, należy rozważyć, dopuszczalność modyfikacji terminów ustawowych przedawnienia przez wprowadzenie możliwości modyfikacji czasu trwania i daty wygaśnięcia tych terminów, analogicznie, w regulaminach, statutach i innych aktach wewnętrznych, których wykładnia jest dokonywana w oparciu o przepisy k.c. o oświadczeniach woli. Trzeba odróżniać sytuację, gdy strony wprowadzają termin zawity, modyfikując w ten sposób ustawowy, np. 10-letni, okres przedawnienia roszczeń majątkowych, od sytuacji, gdy przepis prawa materialnego, zwłaszcza przepis szczególny, przewiduje krótszy, np. 3-letni, okres przedawnienia. Nie można wykluczyć sytuacji, w której strony danej umowy, bez żadnego uzasadnienia, innego niż jednostronny

interes wierzyciela, skracają lub „obchodzą” termin ustawowy, wprowadzając krótszy termin umowny zawity. Jeżeli taka modyfikacja nie ma obiektywnego uzasadnienia w łączących strony relacjach prawnych, w przypadku sporu sądowego lub na etapie zawierania polubownego porozumienia, powinna zostać oceniona negatywnie, a jej skuteczność zakwestionowana.

Podsumowując należy więc wskazać na widoczną w aktualnym orzecznictwie tendencję do stopniowego, w granicach dozwolonych ustawą oraz zasadami współżycia społecznego, rozszerzenia znaczenia zasady swobody umów, również w kontekście modyfikacji umownej terminów zobowiązań kontraktowych, w zgodzie z rzymską zasadą *violenti non fit iniuria* („chcącemu nie dzieje się krzywda”), według której, wykluczona jest ingerencja prawa, w sytuacji gdy zgoda na treść umowy jest wynikiem zgodnego z prawem porozumienia dwóch stron stosunku prawnego.

Marcin Skonieczny

radca prawny w Makuliński Moczydłowski Rostański Włodawiec Kancelarii
Radców Prawnych i Adwokatów Prokurent Sp. p. w Warszawie

■ PRAWO KONSTYTUCYJNE

NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ ZAKAZU ZWRACANIA PRAWA JAZDY KATEGORII NIEOBJĘTYCH ŚRODKIEM KARNYM ORZECZONYM PRZEZ SĄD POWSZECHNY

Kacper Tybuszewski

WSTĘP

Przedmiotem opracowania jest ocena konstytucyjności regulacji zawartych w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹ (dalej: „ustawa o kierujących pojazdami” albo „ustawa”) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca

2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami² w zakresie, w jakim pozbawiają one osoby uprzednio posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono (przez sąd powszechny) środka karnego w postaci

1 Dz. U. z 2017 r. poz. 978, ze zm.

2 Dz. U. z 2014 r. poz. 970, ze zm.

zakazu ich prowadzenia. Można zaryzykować tezę, że przepisy te³ są niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Poprzez wprowadzenie w przywołanych regulacjach, dotyczących osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy (w formie zaświadczenia) ustawodawca wyraził brak zaufania do trafności orzeczeń podejmowanych przez sądy powszechne na podstawie art. 42 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴ (dalej: „k.k.”). Przy czym uczynił to nie przez wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie karnym materialnym, np. polegających na wyłączeniu możliwości orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju, lecz przez wprowadzenie odrębnej regulacji administracyjnoprawnej. Tym samym niweczy to możliwość orzekania przez sądy powszechne w zakresie, w jakim ograniczały one zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych do pojazdów określonego rodzaju.

STAN FAKTYCZNY

Przedmiotem sporów między kierowcami a organem administracji publicznej jest kwestia zwrotu kierowcy (w formie zaświadczenia) dokumentu prawa jazdy innych kategorii (przykładowo A, C, C+, E) w sytuacji, gdy prawomocnym wyrokiem sądu karnego orzeczono wobec niego zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla prowadzenia których jest wymagana kategoria B.

Organy administracji publicznej odmawiają wydania wnioskowanego zaświadczenia, argumentując, że zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami prawo jazdy nie może zostać zwrócone osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu. Takie stanowisko jest nieuprawnione i sprzeczne z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP z powodów przedstawionych w niniejszym opracowaniu.

ANALIZA PROBLEMU

Z punktu widzenia obywatela różnica pomiędzy orzeczoną przez sąd powszechny środkami karnym w postaci zakazu kierowania pojazdami mechanicznymi (wszelkimi bądź określonego rodzaju) a odmową zwrotu bądź wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi jest niewielka. Oba te rozstrzygnięcia uniemożliwiają legalne korzystanie z pojazdu. Różnica sprowadza się do rodzaju sankcji za sprzeczne z prawem kierowanie pojazdem mechanicznym. Naruszenie zakazu orzeczonego przez sąd stanowi bowiem przestępstwo, o którym mowa w art. 244 k.k. Kierowanie pojazdem mechanicznym bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania nim to wykroczenie, o którym mowa w art. 94 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁵ (dalej: „k.w.”). Powyższe oznacza, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami ustanawiają sankcję administracyjną polegającą na uniemożliwieniu osobie, co do której sąd powszechny orzekł zakaz kierowania pojazdami mechanicznymi

określonej kategorii, także kierowania pojazdami mechanicznymi innymi niż te, które objęte były orzeczoną przez sąd środkami karnym, za wyjątkiem tych, dla których wymagana jest kategoria prawa jazdy T.

Regulacje art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami mają inny charakter od regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy, do której się odwołuje. Ta ostatnia nie wprowadza dla adresata jakichkolwiek dodatkowych dolegliwości, a jedynie stanowi o sposobie wykonania na gruncie przepisów prawa administracyjnego prawomocnego orzeczenia sądu karnego w zakresie wymierzonego środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Ustanowienie sankcji, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, w stosunku do osoby, która posiadała uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie prawa jazdy określonych kategorii, i w stosunku do której został orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmujący uprawnienie w zakresie innej kategorii, w tym odmowa zwrotu dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi w zakresie prawa jazdy kategorii A, C i C+E, a co za tym idzie wprowadzenie w trybie administracyjnym swego rodzaju zakazu prowadzenia pojazdów obejmujących te kategorie, w stosunku do kierowcy, wobec którego orzeczono środek karny obejmujący jedynie uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, narusza wskazane wyżej regulacje konstytucyjne.

Przepisy art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy naruszają **zasadę zakazu ponownego karania za to samo zdarzenie**⁶, to jest zasadę *ne bis in idem*⁷. Oznacza ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego⁸. Nie jest ona wprost wyrażona wprost w przepisach Konstytucji RP, jednakże jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)⁹.

Konstrukcja art. 12 ust. 2 ustawy ustanawia sankcję administracyjną¹⁰ w postaci zakazu wydania bądź zwrotu dokumentu potwierdzającego uprawnienie w zakresie kierowania pojazdami określonych kategorii i co za tym idzie zakazu legalnego kierowania tymi pojazdami, nie z tytułu zaistnienia określonego zdarzenia czy też dopuszczenia się przez obywatela określonego w nim naruszenia prawa materialnego, lecz tylko i wyłącznie z tytułu wydania przez sąd powszechny orzeczenia obejmującego wymierzenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Chodzi tu o art. 42 k.k. bądź art. 29 k.w., w zależności od rodzaju popełnionego przez sprawcę czynu zabronionego pod groźbą kary. Orzeczenie takiego zakazu może mieć charakter obligatoryjny (art. 42 § 2 i § 3 k.k., art. 87 § 3 k.w.) albo fakultatywny (art. 42 § 1 k.k., art. 87 § 4 k.w.), przy czym może on obejmować zarówno zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, jak i pojazdów określonego rodzaju. Powyższe

6 Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) z 29 kwietnia 1998 r. w sprawie K 17/97, OTK ZU 1998 nr 3, poz. 30 oraz z 3 listopada 2004 r. w sprawie K 18/03, OTK ZU 2004 nr 10A, poz. 103.

7 W orzecznictwie TK występuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* jako obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego (zob. wyrok z 15 kwietnia 2008 r. w sprawie P 26/06, OTK ZU 2008 nr 3A, poz. 42), ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym.

8 Przykładowo wyrok TK z 18 listopada 2010 r. w sprawie P 29/09, OTK ZU 2010 nr 9A, poz. 104.

9 A. Miętek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, publ: <http://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/DP/article/viewFile/6590/5964> oraz zacytowane tam orzeczenia TK.

10 M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 21; W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska (Rozważania nad modelem)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 10/1988, tenże *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1996; J. Filippek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 12/1963, tenże, *O definicji sankcji prawnej*, „Państwo i Prawo” 3/1965.

3 Art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że przepis ust. 1 pkt 2 [Prawo jazdy nie może być wydane osobie w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu; dopisek – K.T.] stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii: (...) 2) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B; 3) B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D; (...).

4 Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.

5 Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

oznacza, że czyn wypełniający znamiona odpowiednio przestępstwa lub wykroczenia podlega każdorazowo ocenie sądu powszechnego zarówno pod kątem tego, czy zachodzą przesłanki obligatoryjnego bądź fakultatywnego orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, jak również niezbędnego i ocenianego w połączeniu z pozostałymi orzekanymi przez sąd karami i środkami karnymi zakresu przedmiotowego i czasowego orzekanego zakazu.

Tym samym wprowadzenie – jak ma to miejsce w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami – zasad dotyczących odmowy zwrotu (wydania) dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi, a sprowadzających się do obligatoryjnego rozszerzenia zakresu dolegliwości poza granice określone prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego, narusza zasadę zakazującą ponownego karania za ten sam czyn, za jaki wymierzona mu została już uprzednio kara przez sąd powszechny¹¹.

Sytuacja, w której sankcja administracyjna w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy jest wymierzana z tytułu skazania za wykroczenie lub przestępstwo drogowe, gdzie wymierzono już środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, innego niż ten, w zakresie którego organ odmawia zwrotu zatrzymanego prawa jazdy, narusza zasadę *ne bis in idem*¹².

Jest to wyraźnie widoczne w sprawach, gdzie kierującemu wymierzono karę obejmującą m.in. środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonych w kategorii B prawa jazdy, a następnie w trybie sankcji administracyjnej wymierzonej na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami odmówiono mu prawa do kierowania pojazdami w okresie objętym orzeczoną środkami karnymi, także pojazdami mieszczącymi się w zakresie uprawnień kategorii A, C i C+E.

Naruszenia przez art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami art. 2 Konstytucji RP należy dopatrzeć się również w **naruszeniu zasad prawidłowej legislacji** z uwagi na ustanowienie przepisów pozostających we wzajemnej sprzeczności i mogących skutkować wprowadzaniem adresatów w błąd co do ich sytuacji prawnej i zastawianiem na nich przez prawodawcę swoistych pułapek¹³. Należy bowiem zauważyć, iż zarówno w art. 42 k.k., jak i w art. 29 k.w. prawodawca pozostawił sądowi rozstrzygnięcie, czy wobec sprawcy w konkretnym stanie faktycznym należy orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy też z uwagi na ważkie – stwierdzone w konkretnej sprawie – okoliczności ograniczyć zakres tego zakazu. Sądy powszechne z takiej możliwości korzystają, wskazując, że z uwagi na *ratio legis* przepisu art. 42 § 2 k.k., w powiązaniu z okolicznościami sprawy, nie w każdej sprawie jest konieczne orzekanie zakazu w pełnym zakresie.

Za sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego należy uznać takie stanowienia prawa, gdy ustawodawca z jednej strony w przepisach k.k. wprost wskazuje, że dolegliwość środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych może być ograniczona do pojazdów określonego rodzaju, a z drugiej

w przepisach prawa administracyjnego wprowadza obligatoryjne i niedopuszczające jakichkolwiek wyjątków pozbawianie faktycznych uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi. Widoczne jest to w sprawach zaboru dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdem, gdzie kierujący w trybie dobrowolnego poddania się karze aprobuje wymierzenie mu środka karnego (zakazu prowadzenia pojazdów). Uznanie ww. środka karnego jest uzasadnione w pierwszym rzędzie faktem, iż orzeczony zakaz dotyczył jedynie prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla których jest wymagana kategoria prawa jazdy B, zaś kierowca liczył, że po uprawnomocnieniu się tego orzeczenia odzyska dokument uprawniający go do kierowania pojazdami innych niż objęte zakresem środka karnego kategorii. Dla kierowców zawodowych to właśnie sankcja administracyjna w postaci uniemożliwienia legalnego prowadzenia pojazdów ciężarowych będzie najbardziej dolegliwa. Będzie ona bardziej dolegliwa od sankcji karnej wymierzonej przez sąd powszechny, albowiem będzie wiązać się co najmniej z przerwą w świadczeniu pracy, a być może nawet z jej utratą i co za tym idzie utratą źródła utrzymania.

Regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy naruszają także art. 175 ust. Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Ustawodawca w art. 42 k.k. pozostawił orzekającemu w sprawie sądowi powszechnemu rozstrzygnięcie, czy wobec sprawcy w konkretnym stanie faktycznym należy orzec zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, a jeśli tak to, jaki ma być przedmiotowy zakres tego zakazu. Chodzi tutaj o to, czy ma on obejmować zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy jedynie zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego przez sąd rodzaju. To zatem w sprawie karnej sąd powszechny dokonuje oceny, w jakim wymiarze należy orzec wobec sprawcy czynu zabronionego obligatoryjny względnie fakultatywny zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych i miarkuje zakres zastosowanego zakazu. W szczególności sądy powszechne badają motywację sprawcy, która towarzyszyła popełnieniu czynu zabronionego, za który można lub należy obowiązkowo orzec zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, w tym jak w sprawie czynu polegającego na prowadzeniu samochodu osobowego w stanie nietrzeźwości badają, czym kierował się sprawca i, czy w związku z całokształtem okoliczności istnieje prawdopodobieństwo, że podobnego zachowania mógłby on dopuścić się, prowadząc inny pojazd niż samochód osobowy. Sądy powszechne ograniczają zakaz prowadzenia pojazdów kategorii B dopiero wtedy, gdy ustalą, że okoliczności sprawy wskazują, że kierujący nie dopuściłby się podobnego zachowania prowadząc samochód ciężarowy. Badanie to odbywa się w ramach kształtowania represji karnej z punktu widzenia prewencji szczególnej i ogólnej. Ukształtowana w ten sposób w wyroku sądu kara (w tym orzeczone środki karne) uwzględnia obowiązek tego sądu do takiego jej skonstruowania, by zapewniała w maksymalny możliwy sposób bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Jeżeli zatem wobec kierującego pojazdem posiadającego prawo jazdy kategorii B i C sąd orzeknie zakaz prowadzenia pojazdów, do których prowadzenia konieczne jest posiadanie prawa jazdy kategorii B, to sąd ten jednoznacznie wskazuje, że z punktu widzenia osiągnięcia celów postępowania karnego – w tym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego – nie jest konieczne dalsze ograniczanie możliwości skazanego w zakresie kierowania pojazdami. Środek karny z art. 42 § 2 k.k. ma również prewencyjny charakter, czyli sąd powszechny ocenia potencjalne zagrożenie ponownego popełnienia przez kierującego przypisanego mu czynu. Sąd powszechny, orzekając w tym

11 Zob. P. Nowak, *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „e-Czasopismo prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2/2012.

12 M. Budyn-Kulik, *Odpowiedzialność za ten sam czyn na podstawie różnych ustaw w orzecznictwie sądów powszechnych*, https://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Budyn-Kulik%20M.%20C%20Odp.%20za%20ten%20sam%20czyn%20na%20pdst.%20r%20C%20B%20C%20BCnych%20ustaw.pdf, zob. też wyrok TK z 11 października 2016 r. w sprawie K 24/15, OTK ZU 2016 nr A, poz. 77 oraz D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 59.

13 Por. wyroki TK z 13 marca 2007 r. w sprawie K 8/07, OTK ZU 2007 nr 3A, poz. 26 oraz z 6 marca 2012 r. w sprawie K 15/08, OTK ZU 2012 nr 3A, poz. 24.

zakresie kieruje się tym, aby wydane rozstrzygnięcie w maksymalnym stopniu sprzyjało zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale jednocześnie nie stanowiło zbyt surowej i niepotrzebnej represji, która w wielu przypadkach godzi nie tylko w samego kierującego, ale także w jego rodzinę.

Z kolei w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami ustawodawca rozszerza orzeczoną przez sąd powszechny zakaz. Chodzi o to, że w przypadku ograniczenia przez sąd powszechny orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów, których dotyczy prawo jazdy kategorii B, nie zwraca się kierującemu prawa jazdy innych kategorii w tym kategorii C i D. Przewidziany w art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy zakaz – w zakresie skutków jakie wywiera wobec kierującego – jest więc tożsamy z orzeczoną na podstawie art. 42 § 2 k.k. środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów, których dotyczy prawo jazdy kategorii B, AM, A1, A2, A, C1, C, D1, D, B+E, C1+E, C+E, D1+E, D+E, gdyby taki środek karny został przez sąd powszechny orzeczony. Zakaz wyrażony w tych przepisach ustawy o kierujących pojazdami niewątpliwie stanowi sankcję o charakterze represyjnym, która zaostrza wymierzaną przez sąd sankcję karną.

W tej sytuacji wprowadzenie w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy obligatoryjnego i nieprzewidującego jakichkolwiek wyjątków zakazu zwracania osobom, wobec których orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów kat. B, dokumentów potwierdzających posiadanie przez nich uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie prawa jazdy pozostałych kategorii, należy uznać za naruszenie określonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasady podziału i równowagi władz, w tym władzy ustawodawczej i sądowniczej. Godzi w autonomię sądu karnego w zakresie kształtowania represji karnej. Tym bardziej, iż kwestionowany przepis nie odnosi się do czynu kierującego, ale do wydanego wobec niego wyroku skazującego. W tym więc zakresie ustawa o kierujących pojazdami w sposób automatyczny rozszerza miarkowaną przez sąd powszechny represję karną.

Tym samym, niezależnie od treści orzeczenia sądu powszechnego wymierzającego obywatelowi środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju, obywatel ten z mocy prawa będzie pozbawiony możliwości legalnego uczestniczenia w ruchu jako kierujący pojazdami wszelkiego rodzaju (za wyjątkiem pojazdów objętych zakresem kategorii T, albowiem w stosunku do uprawnień tej kategorii prawodawca nie przewidział obligatoryjnej odmowy zwrotu dokumentu potwierdzającego posiadanie tego uprawnienia). Jest to nadmierna, nieproporcjonalna ingerencja państwa w prawa i wolności jednostki¹⁴. O nadmierności tej ingerencji przesądza bowiem okoliczność, iż orzekający już uprzednio w sprawie sąd powszechny, badając sprawę w jej całości, nie znalazł podstaw do zastosowania zakazu prowadzenia przez daną osobę wszelkich pojazdów mechanicznych.

O zupełnej arbitralności zastosowania przez ustawodawcę sankcji odmowy zwrotu zatrzymanego prawa jazdy określonej w art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami świadczy, iż nie jest nią objęty zakres prawa jazdy kategorii T, obejmującej pojazdy w postaci ciągników rolniczych lub pojazdów wolnobieżnych oraz zespoły pojazdów złożone z ciągnika rolniczego z przyczepą (przyczepami) lub pojazdu wolnobieżnego z przyczepą (przyczepami). Pojazdy te w przypadku kierowania nimi przez osobę w stanie nietrzeźwości

także stanowić mogą istotne zagrożenie dla pozostałych uczestników ruchu.

Taki sposób ukształtowania art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami w odniesieniu do osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii uprzednio posiadanych, a nieobjętych orzeczoną środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, **narusza także art. 45 ust. 1 Konstytucji RP**. Stosownie do tego przepisu każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Z istoty sankcji administracyjnej wynika, iż jej sądowa kontrola jest sprawowana przez sądy administracyjne jedynie pod kątem legalności¹⁵. Co za tym idzie takie jak w zakwestionowanym przepisie ukształtowanie przesłanek jego zastosowania nie umożliwia ewentualnego uwzględnienia przez organ orzekający w przedmiocie wniosku strony o zwrot zatrzymanego prawa jazdy szczególnych okoliczności dotyczących zdarzenia bądź sprawcy. Skoro ustawodawca nakazuje stosowanie dolegliwej sankcji odmowy zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii nieobjętych orzeczoną przez sąd zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych automatycznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności zdarzenia, które skutkowało orzeczeniem zakazu sądowego i w oderwaniu od okoliczności osobistych sprawcy, może to prowadzić do wymierzenia sankcji o dolegliwości nieproporcjonalnej do spowodowanego przez sprawcę zagrożenia dla bezpieczeństwa w obszarze prawem chronionym, t.j. dla bezpieczeństwa w ruchu lądowym.

Taka nadmiernie dolegliwa sankcja administracyjna stosowana obligatoryjnie przez organy administracji nie mogłaby być przy tym w żaden sposób zweryfikowana przez sąd administracyjny, którego kognicja jest ograniczona jedynie do badania legalności decyzji, a nie jej celowości bądź proporcjonalności.

Reasumując należy uznać, iż przepisy art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami w odniesieniu do osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii uprzednio posiadanych, a nieobjętych orzeczoną środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, czynią iluzorycznym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd¹⁶.

STANOWISKO PRZECIWNE

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się również, że zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B pozbawia wszelkich kategorii praw jazdy wymienionych w ustawie o kierujących pojazdami¹⁷. Przemawia za tym to, że art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami ma zastosowanie też wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii: AM, A1, A2, A, C1, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie

14 Zob. P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe. 22-25 września 2002 r.*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 531 oraz wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999 nr 1, poz. 2.

15 Por. wyrok TK z 21 października 2015 r., P 32/12, OTK ZU 2015 nr 9A, poz. 148 oraz M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” numer specjalny 2014, s. 23.

16 Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w prawomocnym wyroku z 8 marca 2017 r., II SA/Po 1034/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

17 Tak m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z 18 grudnia 2015 r., I OSK 888/14 z 29 października 2015 r., I OSK 382/14, z 3 grudnia 2015 r., I OSK 603/14, z 9 grudnia 2015 r., I OSK 678/14 oraz z 15 lipca 2016 r., I OSK 2514/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

w zakresie prawa jazdy kategorii B, a także kategorii: B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D. Nie ma przy tym znaczenia, czy podmiot, wobec którego orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych ubiega się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii po raz pierwszy, czy już wcześniej posiadał te uprawnienia.

Za taką interpretacją przemawia przede wszystkim wykładnia językowa analizowanego przepisu, z którego wynika wprost, że osobie, w stosunku do której orzeczono prawomocnie zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, m.in. kategorii B, nie może być zarówno wydane, jak i zwrócone prawo jazdy, a także przywrócone uprawnienia w zakresie m.in. kategorii C oraz C+E.

Powyższe stanowisko potwierdza również wykładnia celowościowa. Celem prawodawcy było bowiem wyeliminowanie z ruchu drogowego kierowców, którzy stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwłaszcza prowadząc pojazdy mechaniczne w stanie nietrzeźwości. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że założeniem racjonalnego ustawodawcy było takie ukształtowanie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, aby kierowca w okresie zakazu prowadzenia pojazdów obejmującego prawo jazdy kategorii B mógł prowadzić pojazd ciężarowy z przyczepą. Takie stanowisko nie powoduje, że organ administracji rozszerza treść wyroku sądu powszechnego. Orzeczony na podstawie norm prawa karnego zakaz jedynie wywołuje określony skutek w sferze prawa administracyjnego – w postaci zakazu prowadzenia pojazdów kategorii C i C+E – gdyż ustawodawca rozciągnął skutki orzeczenia karnego w zakresie

prawa jazdy (w tym kategorii B) na inne uprawnienia do prowadzenia pojazdów¹⁸.

Stanowisko to – co istotne – nie uwzględnia rozważań o naruszeniu przez regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

PODSUMOWANIE

W mojej ocenie w przepisach art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami ustawodawca dał wyraz braku zaufania do trafności orzeczeń podejmowanych przez sądy powszechne na podstawie art. 42 k.k. Uczynił to przy tym nie poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie karnym materialnym (np. polegających na wyłączeniu możliwości orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju), lecz poprzez wprowadzenie odrębnej regulacji administracyjnoprawnej niweczącej treść orzeczenia sądu powszechnego w zakresie, w jakim sąd ten doszedł do wniosku, iż wystarczające będzie ograniczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do pojazdów określonego rodzaju.

Kacper Tybuszewski

radca prawny w OIRP w Warszawie

¹⁸ Por. wyroki NSA z 18 grudnia 2015 r., I OSK 888/14, z 29 października 2015 r., I OSK 382/14, z 3 grudnia 2015 r., I OSK 603/14 oraz z 9 grudnia 2015 r., I OSK 678/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

■ ORZECZNICTWO

I. SĄD NAJWYŻSZY A. UCHWAŁA SN Z 24 MAJA 2017 R. (III CZP 2/17) (omyłkowe określenie apelacji jako „zażalenia”)

1. Sąd Rejonowy postanowieniem oddalił wniosek o zakazanie działalności gospodarczej. Wnioskodawca – działający przez zawodowego pełnomocnika (adwokata) – zaskarżył to orzeczenie w piśmie zatytułowanym „zażalenie”, w którym jeszcze kilkakrotnie użyto sformułowań wskazujących na to, że skarżący traktuje składane pismo jako zażalenie. Sąd Rejonowy, wykonujący czynności w tzw. postępowaniu międzyinstancyjnym, potraktował środek wniesiony przez wnioskodawcę jako apelację, czemu dał wyraz tym, że wezwał go do uiszczenia opłaty sądowej należnej właśnie od apelacji, a nie od zażalenia, którą uiszczył wnioskodawca. Rozpoznając środek złożony przez wnioskodawcę, Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości,

którym dał wyraz w przedstawionym SN do rozstrzygnięcia zagadnieniu prawnym, dotyczącym tego, czy wniesiony przez profesjonalnego pełnomocnika środek odwoławczy od postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty, podlegającego zaskarżeniu apelacją, a zatytułowany „zażalenie” i określony jako zażalenie zarówno w petitum, jak i uzasadnieniu środka odwoławczego, należy traktować zgodnie z jego oznaczeniem.

2. SN zauważył, że prawo procesowe w ogólności jest ze swej natury prawem formalnym, zatem formalizm stanowi jego cechę przyrodzoną i nieodłączną. Nadając czynnościom sądu, stron i innych osób biorących udział w postępowaniu określoną formę, oznaczając

czas i miejsce ich dokonywania, a także normując związane z ich podjęciem lub zaniechaniem skutki, ustawodawca czyni postępowanie sądowe sprawnym, skutecznym i przewidywalnym. Należy przy tym pamiętać, że przepisy procesowe chronią prawa podmiotowe obywateli, zapewniają realizację konstytucyjnego prawa do sądu oraz gwarantują ściśle przestrzeganie zasady równości stron. **Formalizm, a także w niektórych przejawach rygoryzm prawa procesowego, jest więc – w granicach wyznaczanych jego celami i funkcją – zjawiskiem koniecznym i pożytecznym. Należy jednak rozróżnić formalizm prawa procesowego od formalizmu jego stosowania, w określonych bowiem sytuacjach uzasadnione i celowe są, a niekiedy bywają niezbędne, pewne koncesje na rzecz rozsądku i poczucia sprawiedliwości. Sąd – po rozważeniu wszystkich okoliczności – powinien je czynić wyjątkowo i tylko wtedy, gdy uchybienia wymaganiom formalnym spełnione przy podejmowaniu określonej czynności procesowej są wynikiem oczywistej, niezawinionej omyłki.**

3. Zdaniem SN nakaz czynienia tych koncesji wynika zresztą niekiedy bezpośrednio z unormowań k.p.c.¹, statuujących prawo i obowiązek sądu sanacji popełnionych – zarówno przez stronę, jak i przez sąd – oczywistych błędów, niedokładności lub omyłek. Tym samym prawo procesowe – w określonym, stosunkowo wąskim zakresie wyznaczanym jego celem i funkcją – daje sądowi i stronom swoiste prawo do błędu oraz jego naprawienia. Przykładowo, przez sprostowanie sąd może z urzędu usunąć z orzeczenia oczywistą niedokładność, błąd pisarski lub rachunkowy albo inną oczywistą omyłkę (art. 350 § 1 k.p.c.; por. także art. 626¹³ § 2 oraz art. 1200 i 1201 k.p.c.). **Prawo do popełnienia oczywistego błędu, niepowodującego niekorzystnych skutków procesowych daje stronom art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c., przewidujący, że mylne oznaczenie pisma procesowego lub inne jego oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym. *Lege non distinguente* nie powinno być wątpliwości, że przepis ten dotyczy także pism procesowych będących nośnikiem wnoszonych przez strony środków zaskarżenia, w tym pism sporządzanych przez zawodowego pełnomocnika.**

4. SN przypominał, że zaskarżenie wydane przez sąd lub inny organ orzeczenia jest możliwe i dopuszczalne tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje odpowiedni do tego celu środek procesowy, zwany środkiem zaskarżenia; skorzystanie z niego przez uprawniony podmiot ma na celu doprowadzenie do uchylecia lub zmiany orzeczenia poddanego kontroli. Wszystkie ustanowione przez ustawodawcę środki zaskarżenia tworzą spójny i komplementarny system, którego osnową jest m.in. zasada wyłączności (niekonkurencyjności) środków zaskarżenia, oznaczająca, że od konkretnego orzeczenia przysługuje jeden, ściśle określony środek zaskarżenia. Wyjątkiem jest możliwość wyboru przez stronę skargi kasacyjnej albo skargi o wznowienie postępowania, występuje on jednak rzadko i w bardzo specyficznej sytuacji procesowej, nie narusza więc wskazanej zasady. W związku z tym w każdym przypadku – pomijając przypadki zupełnie wyjątkowe – jest oczywiste, jaki środek przewidziany przez ustawę jest właściwy do zaskarżenia, poddanego kontroli (instancyjnej lub innej), orzeczenia wydanego przez sąd lub inny organ sądowy.

5. Według SN nie ulega wątpliwości, że podstawowym obowiązkiem strony (innej osoby) zmierzającej do zaskarżenia niekorzystnego dla niej

orzeczenia jest dobór właściwego, przewidzianego w danym wypadku przez ustawę środka zaskarżenia. Prawidłowy wybór tego środka jest szczególnym wymaganiem stawianym zawodowym pełnomocnikom; ich decyzja w tym zakresie oznacza nie tylko dokonanie prawidłowej czynności procesowej, ale także spełnienie elementarnych standardów zawodowych. Należy jednak mieć na względzie, że **czym innym jest niewłaściwy dobór środka zaskarżenia, a czym innym nadanie mu niewłaściwej lub „pozaustawowej” nazwy albo jej całkowite pominięcie. O procesowej kwalifikacji dokonanej czynności decydują nadane jej cechy konstrukcyjne, zazwyczaj specyficzne dla danej czynności, odróżniające ją od innej, a nie nazwa użyta w celu opisanie tej czynności (tytuł), zwłaszcza wtedy, gdy okoliczności danego przypadku jasno wskazują, że doszło nie do wadliwego doboru czynności, lecz oczywistej omyłki (niedokładności) w jej opisanie.** Podobne zasady obowiązują przy kwalifikowaniu orzeczeń; o istocie orzeczenia decyduje jego treść i adekwatność do danej sytuacji (potrzeby) procesowej, a nie nadana mu przez sąd forma².

Jeżeli jest więc niewątpliwe, że od konkretnego orzeczenia przysługuje apelacja i wniesiony przez stronę lub jej pełnomocnika środek zaskarżenia (odwoławczy) spełnia wszystkie właściwe dla apelacji wymagania konstrukcyjne i strukturalne (art. 368 k.p.c.), to nie zachodzą przeszkody do nadania mu właściwego biegu tylko z tego powodu, że na skutek oczywistej omyłki został opatrzony innym tytułem, np. „zażalenie” (art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Taki sposób reakcji sądu na omyłki i niedokładności stron jest obecny w orzecznictwie SN od wielu dziesiątek lat³.

6. Jak podniesiono, oczywiście mylnego oznaczenia (zatytułowania) środka zaskarżenia nie należy zrównywać z jego mylnym, wadliwym wyborem, choćby taki wybór był także wynikiem pomyłki. W takiej sytuacji – co SN niejednokrotnie podkreślał – stosowanie art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. jest wyłączone. **Wadliwy dobór środka zaskarżenia nie może być w szczególności usprawiedliwiany wtedy, gdy zainteresowany zastępuje innym środkiem zaskarżenia skargę kasacyjną lub skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.** Należy podkreślić, że po wprowadzeniu systemu kasacyjnego i oparciu skargi kasacyjnej – nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie – na odrębnych, zupełnie innych niż zażalenie oraz pozostałe środki odwoławcze, zasadach konstrukcyjnych, nie mogą być uznane za aktualne prezentowane na gruncie systemu rewizyjnego poglądy, iż o rodzaju środka odwoławczego decyduje przede wszystkim przedmiot rozstrzygnięcia sądu⁴. Tak więc **art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. nie ma zastosowania wtedy, gdy adwokat (radca prawny) nadaje wnoszonemu środkowi prawnemu formę apelacji, zażalenia lub innej czynności, zamiast nadać mu kształt i znamiona skargi kasacyjnej (art. 398⁴ k.p.c.). W takiej sytuacji dochodzi nie do mylnego oznaczenia pisma procesowego, lecz do dokonania wadliwie dobranej i nieprawidłowo dokonanej czynności procesowej⁵.**

7. SN stwierdził, że o tym, czy *in casu* doszło do wadliwego doboru środka zaskarżenia, czy też środek ten został dobrany prawidłowo,

¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).

² Zob. np. postanowienia SN: z 7 listopada 1995 r., PRN 45/95, OSNAPIUS 1996, Nr 12, poz. 172 oraz z 7 lipca 2004 r., III CK 187/04, „Biuletyn SN” 2004, nr 12, s. 9.
³ Zob. np. postanowienia SN: z 4 kwietnia 1995 r., I PRN 5/95, OSNAPIUS 1995, Nr 17, poz. 217 oraz z 5 lutego 1998 r., I PZ 71/97, OSNAPIUS 1999, Nr 4, poz. 133.
⁴ Zob. np. uchwałę połączonych Izb SN: Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 6 marca 1972 r. III CZP 27/71, OSNC 1973, Nr 1, poz. 1.
⁵ Zob. np. postanowienia SN z 26 sierpnia 1998 r., II CZ 71/98, OSNC 1998, Nr 12, poz. 226, z 19 października 2001 r., I CZ 131/01 oraz z 25 lutego 2016 r., III CZ 4/16.

a tylko na skutek oczywistej omyłki został błędnie zatytułowany (oznaczony), orzeka sąd *meriti*, uwzględniając wszechstronnie wszystkie okoliczności danego przypadku.

Z tych względów SN podjął uchwałę, zgodnie z którą **oczywista niedokładność pisma procesowego spełniającego wymagania**

apelacji – środka odwoławczego przysługującego od objętego zaskarżeniem orzeczenia – polegająca na określeniu go „zażaleniem”, nie stanowi przeszkody do nadania mu właściwego biegu, także wtedy, gdy zostało sporządzone przez zawodowego pełnomocnika.

B. WYROK SN Z 17 MAJA 2017 R. (SDI 12/17)

(wolność słowa a delikt dyscyplinarny radcy prawnego)

1. Okręgowy Sąd Dyscyplinarny orzeczeniem uznał radcę prawnego M.S. za winnego tego, że działając jako pełnomocnik szpitala, w sprawie prowadzonej przed Wojewódzką Komisją ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych zawarł w piśmie kilka określeń, którymi przekroczył „granice wolności słowa i pisma” oraz „naruszył godność wykonywanego zawodu radcy prawnego”, tj. popełnienia przewinienia dyscyplinarnego określonego w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 11 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁶ (dalej: „u.r.pr.”) oraz w zw. z art. 6 ust. 2, art. 27 ust. 6 i art. 30 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego⁷ (dalej: „KERP”), i za to na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 u.r.pr. wymierzył obwinionemu karę upomnienia.

Wyższy Sąd Dyscyplinarny, po rozpoznaniu odwołania obwinionego, utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym zawarcia w piśmie dwóch sformułowań o „braku zdolności do logicznego rozumowania” i o nieprzeczytaniu „ze zrozumieniem akt postępowania”.

Kasację od prawomocnego orzeczenia Sądu odwoławczego wniósł obrońca, podnosząc w niej zarzut rażącego naruszenia szeregu przepisów prawa procesowego, w tym m.in. wydanie orzeczenia o treści nieznannej ustawie oraz wewnętrznie sprzeczność.

2. SN stwierdził, że dla rozstrzygnięcia sprawy na etapie postępowania kasacyjnego kluczowe znaczenie miała regulacja zawarta w art. 11 ust. 1 u.r.pr., zgodnie z którym „radca prawny przy wykonywaniu czynności zawodowych korzysta z wolności słowa i pisma w granicach określonych przepisami prawa i rzeczową potrzebą”⁸. Unormowanie to przesądza, że wykonując czynności zawodowe, w szczególności sporządzając określone pisma w imieniu mandanta, radca prawny może w sposób swobodny dobierać treść i formę wypowiedzi, byleby nie przekraczać granic wyznaczonych w tym przepisie. Tym samym **wypowiedzi radcy prawnego zawarte w pismach formułowanych w imieniu mandanta nie mogą stanowić podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, jeżeli pozostają w granicach prawa i rzeczowej potrzeby ocenianej w kontekście całokształtu sprawy, w której czynność ta była podejmowana. SN podkreślił, że nie można wolności słowa, o której mowa w art. 11 ust. 1 u.r.pr. utożsamiać z konstytucyjną wolnością**

słowa, gwarantowaną każdemu jako wolność osobista w art. 54 Konstytucji RP, bowiem radca prawny, sporządzając w imieniu mandanta pismo, nie realizuje własnej wolności osobistej, ale wykonuje czynności zawodowe.

3. SN podniósł, że obwiniony został uznany winnym naruszenia art. 6 ust. 2, art. 27 ust. 6 oraz art. 30 KERPa. Podstawą przypisanej mu odpowiedzialności dyscyplinarnej nie był więc zarzut naruszenia prawa. Jakkolwiek w przekonaniu Sądu odwoławczego fragmenty pisma obwinionego skierowanego do Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych były niezgodne z zasadami etyki, ponieważ przekraczały „granice wolności słowa” i naruszały „godność wykonywania zawodu radcy prawnego”, ale ocena taka – zdaniem SN – nie zasługiwała na aprobatę. Wyrażenie przez obwinionego opinii, że w części medycznej składu orzekającego wystąpił „brak zdolności do logicznego rozumowania” i że część kompletu orzekającego „nie przeczytała ze zrozumieniem akt postępowania”, nie upoważniało do zakwalifikowania zacytowanych zwrotów jako deliktu dyscyplinarnego. Niewątpliwie były to zwroty dosadne i ostre, ale zdecydowanie przesadnie Sąd *ad quem* uznał, że stanowią one „obrażający atak personalny”. Przesądzające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miało wszakże to, że obwinionemu nie przypisano w dyspozytywnych częściach orzeczeń – ani pierwszej ani drugiej instancji – przekroczenia granic „rzeczowej potrzeby”. Fakt, że kwestia ta nie uszła uwagi w motywacyjnych częściach orzeczeń, nie był tu wystarczający.

Przenosząc wyrażane na tle art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.¹⁰ zapatrywania¹¹, SN stwierdził, że **opis czynu zawarty w orzeczeniu przypisującym radcy prawemu winę musi odpowiadać kompletnie znamion przewinienia dyscyplinarnego; jeśli zatem wypowiedź radcy prawnego w piśmie sporządzonym w imieniu mandanta, w ramach wykonywania czynności zawodowych, nie naruszająca prawa, ma prowadzić do jego odpowiedzialności dyscyplinarnej, to w opisie czynu powinno znaleźć się stwierdzenie o przekroczeniu granic „rzeczowej potrzeby”.**

4. W ocenie SN przedstawione rozważania na tle art. 11 ust. 1 u.r.pr. – nawet przy założeniu, że użyty w zaskarżonym orzeczeniu

6 Dz. U. z 2016 r. poz. 233, ze zm.

7 Kodeks Etyki Radcy Prawnego stanowiący załącznik do uchwały nr 5/2007/VIII Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 10 listopada 2007 r.

8 Wykładni tego przepisu, z którą w pełni zgodził się skład rozpoznający przedstawił sprawę, dokonał inny skład SN w wyroku z 27 września 2012 r., SDI 24/12.

9 Por. art. 11 ust. 1, art. 38 ust. 1 oraz art. 48 obecnie obowiązującego KERPa (Kodeks Etyki Radcy Prawnego stanowiący załącznik do uchwały nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.).

10 Zgodnie z tym przepisem wyrok skazujący powinien zawierać dokładne określenie przypisanego oskarżonemu czynu oraz jego kwalifikację prawną.

11 Zob. postanowienie SN z 26 października 2016 r., II KK 273/16.

zwrot „uniewinnia” wypada rozumieć jako wyeliminowanie z opisu czynu niektórych jego fragmentów (taki punkt widzenia – co trzeba silnie zaznaczyć – kolidowałby jednak z poglądem o niemożności sięgania po regułę interpretacyjną z art. 118 § 1 k.p.k.¹² na niekorzyść obwinionego¹³) – doprowadziły SN do wniosku o konieczności uchYLENIA orzeczeń zarówno Sądu odwoławczego, jak i Sądu *a quo*. Ze względu na oczywistą niesłuszność ukarania obwinionego radcy

¹² Przepis ten stanowi, że znaczenie czynności procesowej ocenia się według treści złożonego oświadczenia.

¹³ Zob. postanowienie SN z 3 listopada 2016 r., IV KK 187/16.

prawnego orzeczenie następnie przybrało postać uniewinnienia (art. 537 § 2 k.p.k. w zw. z art. 74¹ pkt 1 u.r.pr.).

5. W konsekwencji SN orzekł, iż **wyrażenie opinii, że w części medycznej składu orzekającego wystąpił „brak zdolności do logicznego rozumowania” i że część kompletu orzekającego „nie przeczytała ze zrozumieniem akt postępowania”, nie upoważnia do zakwalifikowania zacytowanych zwrotów jako deliktu dyscyplinarnego.** SN w sprawie obwinionego radcy prawnego, po rozpoznaniu kasacji, uchylił orzeczenia Sądów obu instancji i uniewinnił obwinionego.

C. WYROK SN Z 8 CZERWCA 2017 R. (SDI 18/17)

(odpowiedzialność dyscyplinarna radcy prawnego)

1. R.T. wniósł skargę na naruszenie zasad etyki przez radcę prawnego S.K. w związku z toczącym się postępowaniem Sądu Okręgowego, prowadzonym z jego powództwa przeciwko M.O., której procesowym pełnomocnikiem był S.K. W skardze zawiadomiono m.in., że radca prawny, występując jako pełnomocnik, został przesłuchany w charakterze świadka i złożył fałszywe zeznania.

W wyniku postępowania wyjaśniającego Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego skierował do Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego wniosek o ukaranie radcy prawnego S.K. za to, że pełniąc funkcję pełnomocnika M.O. na rozprawie złożył zeznania w tej sprawie, przez co dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, określonego w art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁴ (dalej: „u.r.pr.”) w związku z art. 9, art. 12, art. 22 ust. 1 lit. f Kodeksu Etyki Radcy Prawnego¹⁵ (dalej: „KERP”).

Okręgowy Sąd Dyscyplinarny uznał winnym obwinionego radcę prawnego S.K. popełnienia czynu w postaci udzielenia pomocy prawnej, tj. występowania w charakterze pełnomocnika procesowego, w sytuacji gdy wcześniej złożył w sprawie zeznania w charakterze świadka, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 pkt u.r.pr. w zw. z art. 22 ust. 1 lit. f KERP i wymierzył mu karę dyscyplinarną – karę upomnienia.

Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone częściowo przez radcę prawnego S.K. oraz w całości, na niekorzyść obwinionego, przez pokrzywdzonego R.T. Po rozpoznaniu tych odwołań Wyższy Sąd Dyscyplinarny uznał obwinionego radcę prawnego S.K. za winnego popełnienia czynu polegającego na prowadzeniu sprawy i występowaniu w charakterze pełnomocnika procesowego przed Sądem Okręgowym w sytuacji, gdy na rozprawie złożył zeznanie w charakterze świadka, i wymierzył obwinionemu karę dyscyplinarną – karę nagany.

Od powyższego orzeczenia obrońca obwinionego radcy prawnego S.K. wniósł kasację. W skardze kasacyjnej zaskarżonemu orzeczeniu

zarzucił naruszenie prawa procesowego oraz prawa materialnego oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie obwinionego radcy prawnego S.K. od zarzucanego deliktu dyscyplinarnego.

2. SN zwrócił uwagę, że w nie dość jasnych sformułowaniach kolejnych zarzutów skargi można dostrzec wspólny mianownik. Wyraża się on w każdorazowym twierdzeniu, że orzeczenie o odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego radcy prawnego za delikt określony w art. 64 ust. 1 u.r.pr. w zw. z art. 22 ust. 1 lit. f KERP, nastąpiło z naruszeniem przepisów art. 3 ust. 2 u.r.pr. oraz art. 6 ust. 1 KERP¹⁶. Podnosi się mianowicie, że o ile przypisany czyn z art. 22 ust. 1 lit. f KERP¹⁷ polega na występowaniu w procesie przez radcę prawnego w roli pełnomocnika strony, pomimo uprzedniego złożenia przez niego w tym procesie zeznań w charakterze świadka, o tyle wymienione przepisy statuują obowiązek radcy prawnego co do, jak się ujmuje, „lojalnej, rzetelnej i należytej ochrony interesu klienta”. Stwierdzenie to odniesiono do niepodważanych ustaleń sprawy, według których obwiniony, jako pełnomocnik osoby pozwanej w procesie o zaniechanie naruszania patentu – z powództwa zawiadamiającego w niniejszej sprawie o popełnieniu deliktów dyscyplinarnych – złożył (na początku tego procesu, na własny wniosek) zeznania na okoliczność zawartej z pozwaną przez niego i inną osobę (również przesłuchaną jako świadek) umowy licencyjnej, obejmującej własny pełnomocnik i innej osoby patent, oraz co do szczegółów tego patentu.

W ocenie SN istota tezy wysuwanej w zarzutach kasacji na powyższej podstawie sprowadza się do twierdzenia, że nie dochodzi do zabronionego etycznie postępowania radcy prawnego wówczas, gdy w opisanej sytuacji procesowej nie istnieje konflikt interesów między radcą prawnym a jego mocodawcą, a co więcej, gdy

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 233, ze zm.

¹⁵ Kodeks Etyki Radcy Prawnego stanowiący załącznik do uchwały nr 5/2007/VI Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 10 listopada 2007 r.

¹⁶ Obecnie obowiązujący art. 12 ust. 1 KERP z 2014 r. stanowi, że radca prawny zobowiązany jest wykonywać czynności zawodowe sumiennie oraz z należytą starannością uwzględniając profesjonalny charakter działania.

¹⁷ Obecnie obowiązujący art. 27 pkt 2 KERP z 2014 r. stanowi, że radca prawny nie może udzielić pomocy prawnej, jeżeli zeznawał uprzednio jako świadek w sprawie o okolicznościach sprawy.

pełnienie przez radcę podwójnej roli procesowej jest wyrazem wykonania obowiązku „jak najwłaściwszej ochrony słusznego interesu klienta” oraz „dołożenia wszelkich starań dla ochrony praworządności”, co sprawia, że „nie następuje pokrzywdzenie jakiegokolwiek podmiotu”.

3. SN przywołał poglądy Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej członków różnych korporacji kierujących się zasadami deontologii zawodowej. W szczególności TK podkreślił, że **normy etyczne są autonomiczne w stosunku do norm prawnych i jako takie nie potrzebują legitymacji jurydycznej**¹⁸. Ponadto TK wyjaśnił normatywny sens wszelakich kodeksów etyki i innych tego rodzaju aktów, wskazując, że **w przypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego** (choć granice między nimi mogą być w niektórych wypadkach nieostre)¹⁹. Cechuje je specyfika wynikająca z różnorodnego charakteru czynów powodujących odpowiedzialność dyscyplinarną, usprawiedliwiająca, ustawowe ich niedookreślenie, z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchylającymi obowiązkowi zawodowemu. Zatem **delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej**.

4. Nawiązując do powyższego w realiach sprawy, SN zauważył, że przepisy art. 87 k.p.c.²⁰, art. 259 k.p.c. i nast. nie wyłączają, co do zasady, możliwości złożenia w procesie zeznań przez pełnomocnika strony, z tej zaś grupy nie wykluczają pełnomocnika profesjonalnego (radcy prawnego, adwokata). O ile takie sytuacje pojawiają się w praktyce sądowej, organy orzekające, stwierdzając powyższy stan prawny, zwracają jednak zwykle uwagę na wartość dowodową takich zeznań dla rozstrzygnięcia sprawy (z reguły, w zależności od czasu ich złożenia w procesie, a zwłaszcza od możliwości czynienia ustaleń także na podstawie innych dowodów²¹). Problematyczność takiej sytuacji jest natomiast od lat dostrzegana w literaturze prawniczej jako przemawiająca za powinnością zrzeczenia się pełnomocnictwa przez pełnomocnika powołanego na świadka²². Podnosi się, że łączenie tych ról w procesie rodzi potencjalne zagrożenia, wynikające choćby z niemożności zadawania przez pełnomocnika pytań świadkowi, którym jest sam pełnomocnik, czy też, co o wiele bardziej istotne, z potrzeby dokonywania w podsumowaniu wyników procesu, oceny przez pełnomocnika swoich własnych zeznań i przekonywania do ich prawdziwości, a niekiedy stanięcia przez niego przed dylematem czynienia wszystkiego na korzyść mocodawcy i obowiązkiem zeznawania przed sądem prawdy²³. W tym kontekście podkreślano, że **szczególnie niewskazane jest łączenie roli świadka i pełnomocnika procesowego, którym jest adwokat, gdyż nie licowałoby to z powagą tego zawodu i z jego**

pewną, obiektywną postawą. Te właśnie atrybuty wymagają m.in. zrzeczenia się pełnomocnictwa po powołaniu na świadka (niewystępowania w roli świadka nawet na żądanie klienta, niepodjęmowania się prowadzenia sprawy, w której miałoby dojść do takiej sytuacji).

5. Założenia co do istoty wykonywania profesjonalnej pomocy prawnej – w której nie mieści się występowanie w roli świadka, stwarzającej różnego rodzaju kolizje i obniżającej powagę zawodu – stanowią od lat podstawę unormowań ustawowych regulujących instytucje adwokatury i radców prawnych oraz norm etycznych ujmujących zasady wykonywania zawodu przez przedstawicieli tych profesji. Rzecz zatem nie w tym, że postąpienie radcy prawnego, polegające na pełnieniu roli pełnomocnika procesowego po złożeniu przez niego zeznań, kwalifikuje się do oceny z perspektywy dozwoleń wynikającego z przepisów k.p.c. (zarzutu naruszenia tych przepisów w sprawie wszak nie postawiono), lecz w tym, iż należy je oceniać na płaszczyźnie unormowań kształtujących zasady wykonywania zawodu radcy prawnego.

6. Zasady wykonywania zawodu radcy prawnego uregulowane w u.r.pr. przewidują, że pomoc prawna świadczona przez radcę prawnego ma na celu ochronę prawną interesów podmiotów, na których rzecz jest wykonywana (art. 2), a obowiązki radcy prawnego polegają na wykonywaniu zawodu ze starannością wynikającą z jego wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego (art. 3 ust. 2). **Nie da się zaakceptować poglądu głoszonego w zarzutach kasacji, że należała staranność radcy prawnego w profesjonalnym wykonywaniu obowiązków – wiązana *in concreto* z wykorzystaniem, w interesie klienta, „szczególnej”, osobistej wiedzy radcy na temat przedmiotu sporu w procesie – wymaga od niego podjęcia się pełnienia podwójnej roli w tym procesie, sprzecznie z zasadami etycznymi, mającymi swe źródło w ustawie.** Jest faktem, że ochrona prawna interesów klienta wymaga od radcy prawnego działań nacechowanych zaangażowaniem i lojalnością. Jest też jednak faktem – pomijając w tym miejscu ocenę tych działań pod kątem rzetelności wykonywania zawodu – że od radcy prawnego wymaga się również działania zgodnego z zasadami etyki zawodowej niedozwalającymi na uczestniczenie przez niego w czynnościach, które uwłaczałyby godności zawodu lub podważałyby do niego zaufanie, czy też uderzały w prestiż zawodu. Wśród zasad tych figuruje kanon nakazujący radcy prawnemu eliminowanie konfliktu interesów i zachowanie wolnej od wszelkich wpływów niezależności.

7. Z treści art. 15 u.r.pr. wynika, że radca prawny obowiązany jest wyłączyć się od wykonywania czynności zawodowych nie tylko we własnej sprawie lub jeżeli przeciwnikiem podmiotu zatrudniającego pełnomocnika jest inny zatrudniający go podmiot, ale również wtedy, gdy sprawa dotyczy osoby, z którą pozostaje on w takim stosunku, że może to oddziaływać na wynik sprawy. Nietrudno dostrzec, że w tej ostatniej kategorii mieści się również sytuacja, w której między radcą prawnym a osobą, której dotyczy prowadzona przez niego sprawa istnieje taka zależność majątkowa, która mogłaby wpływać na sposób jej prowadzenia²⁴. Nie ma przy tym wątpliwości, że przytaczany przepis ustawy normuje wszelkie sytuacje kolizyjne etycznie, w tym oddziałujące na niezależność radcy prawnego i wymagające nieulegania przez niego żadnym wpływom – także wynikającym z jego osobistych interesów, czy

18 Uchwała TK z 17 marca 1993 r., W 16/92.

19 Wyrok TK z 27 lutego 2001 r., K 22/00.

20 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).

21 Zob. wyroki: Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 maja 2015 r., I Ca 958/14 oraz SN z 15 grudnia 2000 r., I PKN 165/00.

22 T. Ereciński, *Komentarz do art. 259 Kodeksu postępowania cywilnego*, Lex/el, teza 7.

23 K. Knoppek, *Przesłuchanie pełnomocnika procesowego w charakterze świadka*, „Nowe Prawo” 4/1984, s. 75-76.

24 Zob. wyrok SN z 29 marca 2001 r., I PKN 334/00.

dyktowanym ochroną prawną klienta. **Obowiązek wyłączenia się przez radcę prawnego w sytuacji kolizyjnej realizuje ustawowe założenie co do profesjonalizmu i rzetelności wykonywania zawodu radcy prawnego, zapewniającego zarazem zachowanie powagi tego zawodu, jako zawodu zaufania publicznego, oraz prestiżu instytucji radców prawnych.**

8. Zdaniem SN przedstawiony wywód bez wątpliwości wykazuje bezzasadność głoszonego w zarzutach kasacji poglądu, że orzeczenie o odpowiedzialności dyscyplinarnej radcy prawnego S.K. obraża treść art. 3 ust. 2 u.r.pr. oraz art. 6 ust. 1 KERP, skoro wymieniony przepis ustawy zobowiązuje do przestrzegania zasad etyki radcy prawnego, których naruszenie zarzucono obwinionemu, a obowiązek działania radcy prawnego na rzecz klienta nie jest równoznaczny z nakazem, który nie podlega żadnym ograniczeniom. Powołanie się w kasacji na ów nakaz jako bezwzględny, jest bezpodstawne, a argumentacja, że zrezygnowanie przez radcę prawnego bądź z pełnomocnictwa procesowego, bądź roli świadka „mogłoby narazić mocodawcę na negatywne skutki prawne w postaci wydania rozstrzygnięcia na jego niekorzyść” naruszałoby art. 45 Konstytucji RP oraz przeczyłoby obowiązkowi radcy prawnego „przyczynienia się do wydania (...) rozstrzygnięcia zgodnego z prawem”, nie znajduje uzasadnienia i chybia swojego celu. **Zasady ochrony prawnej interesów klienta oraz eliminowania przez radcę prawnego konfliktu interesów i zachowania przez niego niezależności nie pozostają ze sobą w sprzeczności.** Przeciwnie,

uzupełniają się choćby o tyle, że zapobieganie sytuacjom kolizyjnym, także takim, które – jak wskazano w art. 15 u.r.pr. *in fine* – już tylko potencjalnie mogą wywołać niebezpieczeństwo powstania antagonizmu w przyszłości, służy zarówno interesowi klienta, jak i ochronie wartości świadczenia pomocy prawnej w sposób zgodny z interesem publicznym (interese sprawiedliwości), a przy tym bez podrywania zaufania do ogółu wykonujących zawód radców prawnych, świadczących pomoc na wysokim poziomie etycznym i profesjonalnym, także – co wymaga tu podkreślenia – w wyspecjalizowanych dziedzinach prawa. W tej sytuacji nie może być mowy o pozbawieniu strony prawa do sądu, skoro obowiązkiem radcy prawnego jest baczenie na wszelkie aspekty wykonywanej przez niego pomocy prawnej, w tym na konieczność przeciwdziałania omawianej kolizji w odpowiedni sposób.

9. Ponadto SN podkreślił, że **nie znajduje podstaw teza, iż w postępowaniu dyscyplinarnym radców prawnych, dotyczącym naruszeń w zakresie wykonywania zawodu, czy zasad etyki zawodowej, zawsze musi pojawić się osoba pokrzywdzona tym zachowaniem**²⁵. W takim jednak wypadku, przy braku pokrzywdzonego niewłaściwym, nieetycznym działaniem radcy prawnego, w ogóle postępowanie dyscyplinarne byłoby wyłączone, co byłoby nie do przyjęcia w świetle zapisów ustawowych i norm deontologicznych.

25 Zob. postanowienie SN z 15 listopada 2012 r., SDI 32/12.

II. NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

A. WYROK NSA Z 6 KWIETNIA 2017 R. (II GSK 2104/15)

(Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej)

1. Odbywając I rok aplikacji radcowskiej Ł.W. uzyskał ocenę niedostateczną z kolokwium z prawa cywilnego, postępowania cywilnego oraz postępowania karnego, wskutek czego nie uzyskał zaliczenia roku. Powtarzając I rok aplikacji w następnym roku szkoleniowym, skarżący uzyskał ocenę niedostateczną z kolokwium z prawa cywilnego, co skutkowało ponownym niezaliczeniem roku. Powyższe przełożyło się na fakt, że nie zaliczył on ani jednego roku szkoleniowego aplikacji radcowskiej w ciągu dwóch lat. Niezależnie od powyższego skarżący uzyskał pozytywną opinię patrona – radcy prawnego I.P.

Rada OIRP, w drodze uchwały, stwierdziła nieprzydatność aplikanta Ł.W. do wykonywania zawodu radcy prawnego i skreśliła go z listy aplikantów radcowskich. Jako podstawę prawną uchwały organ wskazał art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach

prawnych²⁶ (dalej: „u.r.pr.”) w zw. z § 19 ust. 2 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej²⁷ (dalej: „Regulamin”).

Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych (dalej: „Prezydium KRRP”) po rozpatrzeniu odwołania Ł.W. od uchwały Rady OIRP, utrzymało w mocy zaskarżoną uchwałę. W ocenie Prezydium KRRP nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że pozytywna opinia patrona ma decydujące znaczenie dla oceny przebiegu aplikacji radcowskiej, jak również, że przesłanki z § 19 ust. 2 Regulaminu muszą być spełnione łącznie dla umożliwienia skreślenia z listy aplikantów radcowskich.

26 Dz. U. z 2016 r. poz. 233, ze zm.

27 Załącznik do uchwały Nr 90/VII/2009 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 17 października 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej.

Ł.W. wniosł na uchwałę Prezydium KRRP skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Warszawie, który skargę oddalił. Ł.W. wniosł skargę kasacyjną, zarzucając wyrokowi naruszenie prawa materialnego polegające m.in. na błędnej wykładni art. 37 ust. 2 u.r.pr. w związku z art. 59 ust. 4 tej ustawy i § 19 ust. 2 oraz § 31 ust. 9 Regulaminu i art. 60 pkt 8 lit. c u.r.pr., jak również naruszenie przepisów postępowania.

2. NSA poddając ocenie zasadność zarzutów błędnej wykładni przepisów prawa materialnego, przypomniał, że zgodnie z treścią art. 37 ust. 2 u.r.pr., rada oirp może skreślić aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich, jeżeli stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu radcy prawnego. W myśl § 19 ust. 2 Regulaminu, niezaliczenie więcej niż jeden raz roku szkoleniowego lub negatywna ocena patrona stanowią podstawę do stwierdzenia przez radę oirp nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu i skreślenia z listy aplikantów z tego powodu. Stosownie zaś do treści § 31 ust. 9 Regulaminu od ustalonego przez komisję wyniku kolokwium odwołanie nie przysługuje.

3. NSA zaznaczył, że **postępowanie w sprawie skreślenia z listy aplikantów radcowskich nie stanowi właściwej płaszczyzny do kwestionowania postanowień Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej**. Zgodnie z art. 60 pkt 8 lit. c u.r.pr. do zadań działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy uchwalanie regulaminów odbywania aplikacji radcowskiej. Powyższe oznacza, że ewentualne podważenie postanowień regulaminu może nastąpić w trybie przewidzianym dla tego rodzaju aktów, a nie w postępowaniu dotyczącym indywidualnej sprawy.

NSA podniósł, że argument skargi kasacyjnej celujący w brak możliwości odwołania od ustalonego przez komisję egzaminacyjną wyniku kolokwium na gruncie Regulaminu w świetle konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, również nie może być uznany za skuteczny. **Zasada dwuinstancyjności dotyczy postępowania administracyjnego. Tymczasem odesłania do choćby odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie oceniania kolokwium**

u.r.pr. nie przewiduje. Przeciwnie, w myśl art. 38 ust. 1 u.r.pr. aplikację radcowską organizują i prowadzą okręgowe izby radców prawnych. Natomiast z postanowień Regulaminu, a zwłaszcza § 29 ust. 1 i 2 oraz § 31 ust. 9, wynika, że **niemożliwa jest jakakolwiek ingerencja w ocenę dokonaną przez komisję egzaminacyjną wyznaczoną przez Prezydium Rady OIRP, w tym weryfikacja wyniku kolokwium przez samo Prezydium**.

4. Zdaniem NSA uzasadnione jest twierdzenie skargi kasacyjnej, że **zaskarżona uchwała, z uwagi na podstawę prawną jej wydania, ma charakter decyzji uznaniowej. W tego rodzaju sprawach sądowa kontrola legalności decyzji uznaniowych sprowadza się do oceny, czy organy prawidłowo zgromadziły materiał dowodowy oraz czy wyciągnięte wnioski mają swoje uzasadnienie w zebranych materiale dowodowym i czy dokonana ocena mieściła się w ustawowych granicach. Sądowa kontrola legalności rozstrzygnięć wydanych w ramach uznania administracyjnego jest zatem ograniczona, co oznacza, że sąd nie może nakazać organowi podjęcia określonego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie to stanowi bowiem wyłączną kompetencję organu administracji**.

W tych warunkach należy uznać kontrolę legalności uchwały, dokonaną przez Sąd I instancji, jako prawidłową. Okolicznością skutecznie niezakwestionowaną jest, co miał na uwadze WSA w Warszawie, że skarżący nie zaliczył I roku aplikacji i uzyskał wpis warunkowy na II rok. W kolejnym roku szkoleniowym ponownie nie zaliczył I roku aplikacji, z uwagi na złożenie z wynikiem negatywnym kolokwium z prawa cywilnego. Powyższe okoliczności uprawniały Sąd I instancji do uznania, że rozstrzygnięcie na podstawie art. 37 ust. 2 u.r.pr. w zw. z § 19 ust. 2 Regulaminu odpowiadało prawu, mimo pozytywnej oceny patrona, czy wywiązywania się przez skarżącego z obowiązków aplikanta.

Wobec powyższego, skarga kasacyjna nie mając usprawiedliwionych podstaw została przez NSA oddalona.

B. WYROK NSA Z 6 KWIETNIA 2017 R. (II GSK 2148/15)

(ocenianie egzaminu radcowskiego)

1. Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości do rozpoznania odwołań od uchwał o wynikach egzaminu radcowskiego (dalej: „Komisja II stopnia”), po rozpatrzeniu odwołania M.P., utrzymała w mocy uchwałę Komisji Egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego w 2014 r., ustalającą negatywny wynik z egzaminu radcowskiego. Komisja II stopnia stwierdziła, że biorąc pod uwagę kryteria określone w art. 36⁴ i art. 36⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (dalej: „u.r.pr.”)

oraz treść pozwu sporządzonego przez egzaminowanego, zasadne było wystawienie oceny niedostatecznej z prawa gospodarczego.

M.P. wniosł skargę domagając się uchylenia uchwał organów obu instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Warszawie oddalił skargę i wskazał, że zgodnie art. 36⁴ ust. 1 u.r.pr. egzamin radcowski polega na sprawdzeniu przygotowania prawniczego osoby przystępującej do tego egzaminu (zdającego) do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu radcy prawnego,

zaś zasady i sposób oceny wiedzy zdającego określono w art. 36⁵ u.r.pr.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył M. P., zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu m.in. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 36⁴ ust. 1 i art. 36⁵ ust. 2 u.r.pr. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż zakres rozpoznania odwołania skarżącego przez Komisję Egzaminacyjną II stopnia odpowiada dyspozycji wskazanych przepisów, podczas gdy nie doszło do realnego zweryfikowania przygotowania skarżącego do wykonywania zawodu radcy prawnego.

2. NSA podniósł, że szczegółowy tryb składania egzaminu radcowskiego został uregulowany w art. 36-36⁹ u.r.pr. oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 10 grudnia 2013 r. w sprawie zespołu do przygotowania zadań na egzamin radcowski²⁸, wydanym na podstawie art. 36 ust. 12 u.r.pr. NSA podkreślił, że **postępowanie w sprawie ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego ma szczególny, swoisty charakter i nie jest typowym postępowaniem administracyjnym**. Zgodnie z art. 36⁴ ust. 1 u.r.pr. celem tego postępowania jest przede wszystkim sprawdzenie przygotowania prawniczego osoby przystępującej do tego egzaminu pod względem zdolności do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu radcy prawnego, w tym wiedzy z zakresu prawa i umiejętności jej praktycznego zastosowania. Podstawowe kryteria oceny dokonywanej przez egzaminatorów zostały wskazane w art. 36⁵ ust. 2 u.r.pr., z którego wynika, że pod uwagę bierze się w szczególności zachowanie wymogów formalnych, właściwość zastosowanych przepisów prawa i umiejętność ich interpretacji, poprawność zaproponowanego przez zdającego sposobu rozstrzygnięcia problemu z uwzględnieniem interesu strony, którą zgodnie z zadaniem reprezentuje. W zależności od stopnia przygotowania do wykonywania zawodu radcy prawnego przez osobę przystępującą do egzaminu, wynik ten powinien być jeden: pozytywny albo negatywny, przy czym **tylko spełnienie wszystkich ustawowych kryteriów zaproponowanego rozwiązania uprawnia ocenających do przejścia do skali ocen pozytywnych** (od celującej do dostatecznej).

3. Zdaniem NSA wbrew zarzutom skarżącego, uzyskana przez niego negatywna ocena z egzaminu radcowskiego jest zasadna, a Komisja egzaminacyjna wyczerpująco to wyjaśniła. Zaproponowane przez zdającego rozwiązanie zadania z prawa gospodarczego eliminowało możliwość wystawienia oceny pozytywnej. Komisja II stopnia nie podzieliła stanowiska skarżącego zmierzającego do wykazania, iż przyjęte przez niego rozwiązanie winno skutkować przyznaniem oceny pozytywnej. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano, że nietrafne jest stanowisko zdającego, że nieprawidłowe ujęcie roszczeń w treści pozwu jest elementem nieistotnym. Z tym poglądem Komisji zgodził się Sąd pierwszej instancji podkreślając, że był to element, który stanowi o pełnej ochronie interesu reprezentowanego klienta. Przyjęcie toku rozumowania, zmierzającego do próby wykazania prawidłowości zaproponowanego rozstrzygnięcia nie uwzględnia bowiem jednej z kluczowych przesłanek pozwalających na wystawienie oceny pozytywnej, a mianowicie zabezpieczenia interesu strony reprezentowanej przez zdającego – zgodnie z kryteriami oceny wymienionymi w art. 36⁵ ust. 2 zdanie pierwsze *in fine* u.r.pr. NSA podkreślił, że **rozwiązanie zadania, nawet poprawne pod względem formalnym i materialnoprawnym, które jednak nie uwzględnia interesu strony, którą zgodnie z zadaniem zdający reprezentuje,**

świadczy o braku przygotowania do należytego wykonywania zawodu radcy prawnego²⁹.

Dokonując oceny pracy egzaminacyjnej, egzaminatorzy i komisja egzaminacyjna podejmująca uchwałę o wyniku egzaminu, muszą rozważyć ciężar gatunkowy błędów popełnionych przez zdającego i ocenić je w perspektywie wypełnienia przez pracę wszystkich kryteriów oceny wskazanych w art. 36⁵ ust. 2 u.r.pr. **Nieuwzględnienie interesu reprezentowanej strony jest błędem szczególnym i – w ocenie NSA – dyskwalifikującym pracę osoby starającej się o uzyskanie uprawnień radcy prawnego. Należy bowiem pamiętać o przyjętym w art. 2 u.r.pr. zasadniczym celu świadczonej przez radców prawnych pomocy prawnej, to jest ochronie prawnej interesów podmiotów, na których rzecz pomoc jest świadczona.**

4. Dodatkowo NSA zauważył, że podejmowana na podstawie art. 36⁶ ust. 1 u.r.pr. uchwała o wyniku egzaminu radcowskiego nie ma charakteru decyzji uznaniowej. Pogląd ten należy traktować jako utrwalony już w orzecznictwie NSA³⁰.

Sąd pierwszej instancji wyraził w tej kwestii ostrożne stanowisko przyjmując, że uprawniona do samodzielnej oceny pracy egzaminacyjnej Komisja egzaminacyjna, dokonując oceny pracy zdającego, czyni to w warunkach „swoistego luzu decyzyjnego związanego z oceną stanu faktycznego i zasadą swobodnej oceny dowodów”. NSA podkreślił, że **uchwała o wyniku egzaminu radcowskiego, wydawana jest na podstawie art. 36⁶ ust. 1 i 2 u.r.pr. Przepis ten jest jasny i nie pozwala organowi – w określonym stanie faktycznym i prawnym – na żadną swobodę. Komisja egzaminacyjna, podejmując uchwałę o wyniku egzaminu, kierować się musi wystawionymi przez egzaminatorów ocenami oraz uzyskaną z każdego egzaminu częściową oceną średnią. Z kolei Komisja II stopnia, działając jako organ odwoławczy, uwzględnić musi dodatkowo opinię wystawioną przez wskazanego członka tej komisji. W sprawie ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego organ nie działa w charakterystyczny dla decyzji uznaniowej sposób. Ocena prac w trybie i na zasadach przewidzianych ustawą w żadnym razie nie stanowi o możliwości wyboru rozstrzygnięcia, którym jest wynik egzaminu radcowskiego, lecz konieczny, możliwie zobiektywizowany przez zastosowanie art. 36 ust. 2 i 7 oraz art. 36¹ ust. 2-8 u.r.pr. etap postępowania w sprawie egzaminu radcowskiego.**

5. NSA podzielił również ocenę Sądu pierwszej instancji, że organ obszernie odniósł się do zarzutów skargi związanych z wynikami innych zdających, którzy – jak twierdził skarżący – popełnili taki sam błąd, a ich praca nie została oceniona negatywnie, co jego zdaniem narusza art. 8 k.p.a. oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Rację należy przyznać WSA w Warszawie, który podnosi, że każda sprawa ma charakter indywidualny, stwierdzając, że **nie mogą wpływać na wynik sprawy okoliczności stanowiące podstawę faktyczną rozstrzygnięcia w innej indywidualnej sprawie ostatecznie zakończonych**. Nie można, odwołując się do zasady równości, oczekiwać że rozwiązanie zadania z prawa gospodarczego, które zaważyło na negatywnym wyniku egzaminu radcowskiego skarżącego, zostanie ocenione inaczej, jeśli nie ma wątpliwości, że rozwiązanie to musiało uzyskać wynik negatywny.

Wybór i opracowanie:

dr Tomasz Jaroszyński

²⁹ Por. wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., II GSK 1037/12.

³⁰ Por. wyroki NSA: z 27 lutego 2014 r., akt II GSK 1987/12, z 11 grudnia 2012 r., II GSK 1839/11 oraz z 19 marca 2013 r., II GSK 2333/11.



ROZMAITOŚCI

Kłopoty

z komentarzami



Fresk z sali Rady Miejskiej w Bolonii przedstawiający glosatora Irneriusa przy pracy

Źródło: www.it.wikipedia.org

Maciej Jońca

Współczesnemu prawnikowi trudno obyć się bez dobrego komentarza do ustawy. Rozważania odnoszące się do treści i zakresu stosowania norm prawnych masowo wychodzą zarówno spod piór teoretyków, jak i praktyków. Pozbawienie współczesnego jurysty komentarzy oznaczałoby odebranie mu jednego z podstawowych narzędzi pracy. Choć trudno w to uwierzyć, swobodne sporządzanie i posługiwanie się naukowymi opracowaniami ustaw stanowi przywilej środowiska od nieco ponad dwustu lat. Wcześniej bywało różnie, a wszystko za sprawą wysokiej samooceny imperatora Justyniana (483–565).

Zakaz

Justynian, szczytujący się obecnie przydomkiem Wielki, był autokratą w prawdziwie wschodnim stylu. Wierzył, że Bóg czuwa nad formą i jakością jego rządów, przeto wszelkie zamierzenia władcy *ipso facto* zyskiwały autoryzację niebieskiego majestatu. Kiedy więc postanowił w całościowy sposób skodyfikować prawo rzymskie, nawet przez chwilę nie wątpił, że efekt prac powołanej przez niego

komisji okaże się zbiorem prawd objawionych. Przejściowe trudności, jakie pojawiły się podczas prac rozwiązał przez autorytatywne rozstrzygnięcie pięćdziesięciu najbardziej zawiłych kwestii prawnych. Choć panegiryci prześcigali się w wychwalaniu trafności cesarskich decyzji, nie wydaje się, by sprawa ta zaangażowała go do tego stopnia, żeby nie zjadł kolacji o czasie. W efekcie ludzkość otrzymała doskonałą całość: Kodeks, Digesta, Instytucje oraz Nowele.

Ogłaszając dzieło życia, Justynian zagroził surowymi karami wszystkim, którzy ośmieliliby się komentować wprowadzone przez niego przepisy. Dopuścił jedynie sporządzanie krótkich uwag wyjaśniających, określonych jako *paratitla*, *kata poda* oraz *indices*. Mogły one przyjąć doskonale znaną formę krótkich marginalnych notatek lub pisanego maczkiem tłumaczenia z łaciny na grekę (i odwrotnie) lokowanego zwykle między wierszami. Niepokornym prawnikom, którzy zdecydowaliby się komentować słowa cesarza, groziła odpowiedzialność karna za... fałszerstwo.

Glosatorzy

Szacunek okazywany woli Justyniana sprawił, że komentarze nie powstały przez szereg następnych wieków. Prawnicy, którzy w średniowieczu na nowo odkryli kodyfikację justyniańską, zaadaptowali do swych celów metodę gotową, sprawdzoną i wykorzystywaną od stuleci – glosowanie. Środowisko skupione w XI-wiecznej Bolonii wokół profesora Imeriusa (ok. 1050 – ok. 1125) zasłużyło na miano szkoły glosatorów.

Specyfika środowiska akademickiego sprawiła, że znalezienie wygodnego wytrycha pozwalającego uczynom prawnikom odejść od woli cesarza okazało się jednak nieuniknione. Aby złagodzić przykre poczucie niesubordynacji, większe dzieła poświęcone prawu rzymskiemu, których od XIII wieku nastąpił prawdziwy wysyp, nazwano wzorem teologów „Summami”. Teoretycznie były one zbiorami glos, ale w praktyce ich zawartość nie różniła się od komentarzy we współczesnym rozumieniu tego słowa. Już wtedy zdarzało się, że o glosie można było powiedzieć wszystko, ale nie to, że jest to krótkie wyjaśnienie.

Accursius (ok. 1182–1263) postanowił skończyć z fikcją i w sążnistym traktacie, zatytułowanym oczywiście „Glosa do kodeksu”, wyjaśnił, że choć Justynian zakazał dodawania nowych ustaw, to jednak nie zabronił w dowolny sposób wyjaśniać tych już istniejących. Dosadniej w tej materii wypowiedział się Andreas Alciatus

(1492–1550): „w ostatniej konstytucji, uchylającej dawne prawo, cesarz postanowił, że nikomu nie będzie wolno sporządzać komentarzy *do ius civile*, aby nie powstały z tego jakieś wątpliwości, gdyż to najbardziej podważa porządek prawny. Chociaż zarządzeniem tym nie wzgardzono jawnie, to jednak w drodze stosowanej przez wieki interpretacji nadwyreżył je Imerius, pozbawił znaczenia Akursjusz, podczas gdy Bartolus, Baldus i inni zbrzydzili do reszty”.

Komentatorzy i doktorzy

Kiedy u schyłku XIII wieku nastąpiła inauguracja działalności szkoły komentatorów, justyniański zakaz formalnie wciąż obowiązywał. Rewerencja okazywana ostatniej woli wielkiego prawodawcy miała jednak charakter jedynie fasadowy. Istotą działalności komen-

tatorów było przecież pisanie komentarzy. Złote czasy nastały również dla ekspertów zwanych doktorami. „Zgodna opinia doktorów” (*communis opinio doctorum*) stała się jedną z powszechnych zasad interpretacyjnych. Ponieważ jednak nieodłącznymi emocjami kształtującymi klimat środowiska prawniczego były ambicja, chęć wybicia się za wszelką cenę oraz zawiść, w krótkim czasie „rynek” został zalany komentarzami i opiniami sprzecznymi, a niekiedy wręcz zaprzeczającymi sobie samymi.

Gęszcz praw, na który składało się prawo rzymskie, prawa lokalne, miejscowe zwyczaje oraz kanony „ubogacący” komentarze wraz z wydawanymi *ad hoc* opiniami. Poziom niepewności prawa sięgnął zenitu. Włoch Gaetano Filangieri (1753–1788) utyskiwał: „wrzeczywistości nigdy fanatyzm komentatorów nie rozwinął się z taką furją, jak po wydaniu zakazu Justyniana. We Włoszech, Francji, Hiszpanii, Niemczech pojawiła się cała rzesza komentatorów. Znęcali się oni nad prawem rzymskim, wynajdywali wielką ilość wyjątków, uzupełnień i zmian, które dawały sędziemu tysiące możliwości odejścia od rzeczywistego sensu tych praw”. Wtórował mu Austriak Franz Jellenz (1749–1805) w słowach: „Piękną, szlachetną i prostą była nauka

rzymskich prawników; strasznym potworem jest *iusprudentia romano-canonico-germanico-forensis*”.

Reakcja

Społeczność europejska coraz przychylniejszym okiem zaczęła spoglądać na justyniański zakaz komentowania raz wydanego prawa. Zwłaszcza w XVIII wieku nasiliły się postulaty przeprowadze-

Strona tytułowa komentarza do justyniańskich Digestów autorstwa Bartolus



nia kodyfikacji. Wspomniany wyżej Filangieri postulował: „to właśnie za sprawą wielkiej ilości odosobnionych w swych niejasnych opiniach interpretatorów, których narodziny ludzkość oglądała w czasach niewiedzy, powstał ten nieskończony chaos poglądów, czyniący europejską jurysprudencję tak pełną wątpliwości i nieścisłości. (...) Kamieniami węgielnymi dowolności wyrokowania są autorytety doktorów. Różnorodność tych opinii daje zawsze sędziemu pretekst do ukrycia niesprawiedliwości swoich wyroków. Oto dlaczego nieśmiertelny Leibniz doradzał, by spalono wszystkie ich zagmatwane tomiśka”. Wtórował mu jego rodak Alessandro Verri (1741–1816) w słowach: „jeśli istnieje przejrzysty kodeks, komentarze nie są potrzebne lub też stanowią nadużycie; jeśli zaś kodeks jest niejasny, to komentarze mogą być jedynie lekarstwem częściowym; taki kodeks należy przerobić albo znieść”.

Rozwiązanie Justyniana przypadło do gustu również władcom, będącym wówczas zarazem ustawodawcami. Spopularyzowano wówczas zbudowaną w oparciu o antyczne źródła zasadę: *Eius est legem interpretari, cuius est legem condere* (Ten może interpretować ustawy, kto ma prawo ich stanowienia). We Francji Ludwik XIV (1638–1715) wydał w 1667 roku ordonans o postępowaniu cywilnym, w którym zakazano sędziom samodzielnej interpretacji ustaw. W razie wątpliwości winni oni zwrócić się do monarchy z prośbą o wyjaśnienia, zamiast wertować komentarze lub prosić uczonych o ekspertyzy. Podobnie postępowano w Prusach. Tam również ustawodawca wiedział lepiej. Opublikowana w 1749 roku część pierwsza projektu *Corpus Iuris Fridericiani* zakazywała pod groźbą kary dokonywania nieautoryzowanych przez władze interpretacji naukowych oraz komentowania ustawy. Zakaz odnosił się zwłaszcza do profesorów. Naturalnie, autor formuły, Samuel von Cocceji (1649–1755), sam wykladał. Fryderyk II (1712–1786) manifestował ostentacyjną niechęć wobec „uczonych kruczków prawnych”. Dlatego w postanowieniu gabinetowym z 14 kwietnia 1780 r. zakazał sądom interpretowania ustaw, co szło w parze z zakazem stosowania wykładni rozszerzającej i ścieśniającej. Nadworny królewski prawnik Carl Gottlieb Svarez (1746–1798) tłumaczył lakonicznie, że w zakresie interpretacji ustaw intencją władzy jest pozostawienie sądom „tak mało, jak tylko możliwe”. Do powyższego dodano w 1798 roku zakaz objaśniania prawa przez prejudykаты, komentarze oraz inne „uczone przebiegłości”. Zastąpić miały je wyłącznie wykładnia oficjalna pochodząca od organu ustawodawczego, którym był monarcha.

Podsumowanie

Komisje powołane do opracowania trzech największych kodyfikacji XIX wieku (Kodeksu Napoleona, ABGB oraz BGB) stanęły przed pokusą powielenia justyniańskiego patentu i umieszczenia w ustawie zakazu jej komentowania. Choć ostatecznie do tego nie doszło, duch bizantyjskiego despoty długo jeszcze unosił się nad gabinetami uczonych, salami sądowymi oraz wykładowymi aulami. Franz Zeiller (1751–1828) w monumentalnym komentarzu do ABGB, na którym wykształciły się pokolenia prawników z terenów monarchii habsburskiej, wyrażał ubolewanie, że ośmielił się zszargać pamięć bizantyjskiego imperatora.

Obecnie w zakresie pisania komentarzy cieszymy się, można powiedzieć, złotą wolnością. Piszą ci, którzy mają coś do powiedzenia, piszą mistrzowie parafrazy, piszą ci, których linia życia – zgodnie z kasandrycznymi przepowiedniami szkolnych polonistek – powinna przebiegać z dala od słowa pisanego, piszą nawet ci (ciekawa rzecz, jest to grupa zaskakująco liczna), którzy zupełnie nie rozumieją tego, o czym piszą. Wskazane wyżej cechy mogą, rzecz jasna, na siebie nachodzić. Nad-

Zarówno Ludwik XIV, jak i Fryderyk II zakazywali komentowania stanowionego przez nich prawa



miar nie szkodzi, choć czytelnik nigdy nie powinien zapominać o zasadzie ograniczonego zaufania.

Autor artykułu jest doktorem habilitowanym, wykładowcą na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji – Instytut Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.



Na zatłoczonym Dachu Europy



MONT BLANC jest uznawany za najwyższy szczyt Europy przy założeniu granic wyznaczonych przez Międzynarodową Unię Geograficzną. Alpinści zdobywający Koronę Ziemi, przyjmują za Reinholdem Messnerem inne granice niż Międzynarodowa Unia Geograficzna i za najwyższy europejski szczyt uznają leżący w Kaukazie Elbrus (5642 m n.p.m.)

Przemysław Cieśliski

Położony na francusko-włoskim pograniczu alpejski Mont Blanc należy do najchętniej odwiedzanych szczytów górskich świata. Ze względu na olbrzymią popularność i pozorną dostępność posiada niechlubną pozycję lidera pod względem łącznej liczby śmiertelnych wypadków. Kilka tysięcy pochłoniętych istnień ludzkich nie odstrasza niezliczonej rzeszy śmialców, często przypadkowych i nienależycie przygotowanych, do zdobywania tej nieszczerólnie malowniczej, ale za to najwyższej góry Europy.

Ciemna strona Białej Góry

Stara prawda powiada, że góry przywracają równowagę ducha i uczą cenić życie. W poszukiwaniu wewnętrznego natchnienia obieramy kierunek na Mont Blanc – najwyższy i przez to najbardziej pociągający z alpejskich szczytów. Poczyniony przed wyprawą rekonesans nie napawa szczególnym optymizmem. W 2016 r. na Mont Blanc ginie 35 osób, a 1199 zostaje rannych. Rok wcześniej, ze względu na dużą liczbę wypadków, czasowo zamknięto nawet drogę prowadzącą na szczyt. W poprzedzają-



Panorama Alp Graickich z drogi na szczyt

cych wyprawę letnich miesiącach 2017 r. góra pochłania już 10 osób, a Górskie Pogotowie Ratunkowe interweniuje w tym czasie aż 331 razy. Do rzadkości nie należą zaginięcia. Szacuje się, że masyw skrywa łącznie ponad 150 ciał ofiar, których dotychczas nie udało się odnaleźć.

Jak się okazuje, rozstawiona w polskiej literaturze góra, na szczycie której Kordian – tytułowy bohater najpopularniejszego dzieła Juliusza Słowackiego wygłasza słynny monolog, przez wieki była określana mianem Góry Przeklętej. Wierzano, że ośnieżonego olbrzyma zamieszkują demony. Jeśli za złe

duchy uznać śmiertcionośne lawiny, zdradliwe szczeliny, spadające bez ostrzeżenia seraki, lodowe iglice czy śnieżne nawisy, to faktycznie zamieszkują one masyw i regularnie odbierają życie najbardziej nawet zaprawionym alpinistom. Podobnie z odrywającymi się z poszarpanych grani skalnymi blokami, które ściągają kamienne lawiny i zmiatają napotkanych na swojej drodze alpinistów. Miejscem szczególnie naznaczonym pod tym względem jest bezlitosny *Grand Couloir*, zwany potocznie Żlebem Śmierci lub Kuluarem *Rolling Stones*. Ten kilkusetmetrowy żleb, którym trzeba prze-

trawersować się w jego dolnej części – najbardziej chyba narażonej na spadające kamienie, znajduje się na drodze pomiędzy górskimi schroniskami *Tete Rousse* (3167 m n.p.m.) i *Gouter* (3815 m n.p.m.).

Do listy zagrożeń, z jakimi przychodzi zmierzyć się w trakcie zdobywania szczytu, trzeba dopisać wysokość i trudne warunki atmosferyczne. Im wyżej, tym mniejsza zawartość tlenu w powietrzu (nawet o połowę), niższe ciśnienie atmosferyczne i temperatura, silniejsze słoneczne promieniowanie. Wszystkie te czynniki narażają na wystąpienie stanów chorobowych (także zagrażających życiu). Duże wyzwanie stanowi też masowo oblegający górę czynnik ludzki. Intensywna eksploatacja góry powoduje zatory na przewężeniach, niebezpieczne wyprzedzanie i wzajemne zadeptywanie. Powszechne, nieuprawnione przekonanie o dostępności góry przyciąga amatorów. Zatrucane zostają nieco duch góry, respekt wobec przyrody i poszanowanie dla jej podstawowych praw.

Mroczne oblicze góry potęgują również tragedie niezwiązane ze zdobywaniem szczytu. Pożar w tunelu pod Mont Blanc w 1999 r. i dwie katastrofy lotnicze z udziałem samolotów linii *Air India* w 1950 r. i 1966 r. znacząco powiększają liczbę niewinnych ofiar białego potwora. W tej ostatniej katastrofie, która wydarzyła się nieopodal wierzchołka na skutek błędów nawigacji i zbyt wczesnego obniżenia samolotu podchodzącego do lądowania w Genewie, śmierć poniosło 117 osób, w tym znajdujący się na pokładzie pionier indyjskiego programu jądrowego Homi Jehangir Bhabha i kierownictwo linii *Air India*. Pomimo upływu ponad 50 lat od wypadku ludzkie szczątki i pozostałości bagażu nadal odnajdywane są w lodzie przez alpinistów. Ostatnie doniesienia o odkryciu pochodzących z katastrofy fragmentów ludzkiego ciała pochodzą z lipca 2017 r. Z kolei w 2013 roku było głośno o odnalezieniu pochodzącej z rozbitego Boeinga szkatułki z kamieniami szlachetnymi, których wartość oszacowano na ćwierć miliona euro.

Między niebem a ziemią

Wejście na Mont Blanc poprzedza kilkudniowa aklimatyzacja na włoskim Gran Paradiso (4061 m n.p.m.). Niezbędne dostosowanie organizmu do warunków panujących na wysokościach – rozrzedzonego powietrza i zmniejszonej ilości tlenu, pozwala bezpiecznie (ze zwiększoną ilo-

Schronisko Gouter – 3815 m n.p.m.

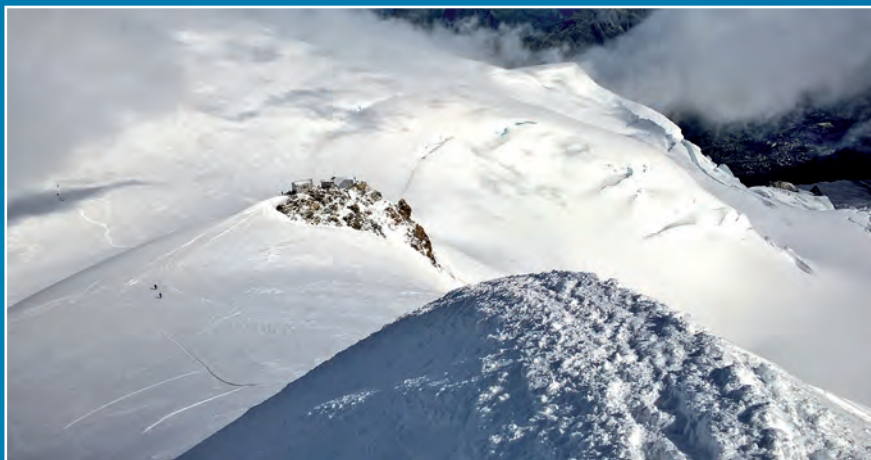


Podejście pod Aiguille du Gouter



ścią erytrocytów we krwi) udać się na trasę prowadzącą na właściwy szczyt. Na Mont Blanc obieramy drogę normalną, zwaną też drogą Gouter. Swoją początek bierze ona w miejscowości Les Houches (798 m n.p.m.) i dalej prowadzi na szczyt przez górną stację zębatej kolejki *Nid d'Aigle* (2380 m n.p.m.) oraz wspomniane wcześniej schroniska *Tete-Rousse* i *Gouter*. Osoby, którym obce jest poruszanie się w wysokogórskim terenie bądź obowiązki

Zasypane namioty na wysokości schroniska Tete Rouse



Widok na Schron Vallot – 4372 m n.p.m. i przełęcz Col du Dome – 4240 m n.p.m.

zawodowe nie pozwalają im na oderwanie się od biurka, a chciałyby poznać uroki tej alpejskiej trasy, mogą prześledzić całą drogę w sieci. Szwajcarska firma Mammut opublikowała na swojej stronie wirtualny przewodnik na Mont Blanc, który umożliwia bezpieczne pokonanie drogi na szczyt w panoramicznym formacie, analogicznie do pokonywania ulic przy użyciu funkcji *Google street view*.

Oczywiście odbyta w realnym świecie wspinaczka nie przedstawia się tak kolorowo, jak ta ujęta w przewodniku. Choć wejście przypada na środek lata, pogoda nie rozpieszcza.

Na wysokości 2500 m n.p.m. pojawiają się intensywne opady śniegu i silny wiatr. Zziębnięci i zaszczeni ludzie schodzący z góry przerażają. Ze względu na ograniczoną widoczność i wiatr zawiązujący ścieżkę nikomu z napotkanych nie udaje się stanąć na szczycie. Załamanie pogody zamienia białą czapę masywu w śmiertelną pułapkę. Zbyt silne powiewy wiatru zagrażają zwianiem człowieka z eksponowanych śnieżnych grani w przepaść. Wyczekiwanie na poprawę pogody

okazuje się niemożliwe, bo w schroniskach brak jest wolnych miejsc na najbliższe tygodnie, pomimo tego, że za nocleg na wieloosobowej pryczy i ciepły posiłek (w schronie bez bieżącej wody) trzeba zapłacić ponad 100 euro.

Po dwóch dniach mozolnego podchodzenia pogoda w końcu się poprawia. Opady ustają, niebo się rozpościera. Jedyną niewiadomą pozostaje jeszcze tylko wiatr. Grupa Polaków, która podejmuje się walki z żywiołem, zostaje cofnięta na wysokości schronu Vallot (4372 m n.p.m.). Służby ratunkowe sygnalizują z helikoptera zakaz dalszego poruszania się w kierunku szczytu. Prognozy pogody na kolejny dzień są jednak optymistyczne. Niepozabawione obaw podejście szczytowe rozpoczyna się o 2.00 nad ranem, gdy mrocznej ciemności ospałej jeszcze góry przecinają jedynie punktowe światełka czołowych lampek. Kilka godzin marszu na wyjątkowo płytkim oddechu – jakby w innej czasoprzestrzeni, doprowadza w końcu do miejsca, gdzie wąska grań rozpląszcza się i tworzy śnieżną platformę, zawieszoną gdzieś między niebem a ziemią. To miejsce najwyższe kosmicznie, posąg świata – jak uwiecznił je Juliusz Słowacki. Pozostaje tylko powtórzyć za bohaterem jego dramatu słowa wypowiedziane z tego miejsca: „*Nic – nic – nic – aż w powietrzu błękicie, Skapałem się... i ożylem, I czuję życie!*”.

Odczuwalna na szczycie temperatura wynosi -20°C , a chmury przyslaniają szeroki horyzont alpejskich krajobrazów. Trudno w takich warunkach o euforię czy jakieś szczególne celebrowanie chwili. Człowiek faktycznie jednak czuje, że żyje.



Aiguille de Bionnassay – 4062 m n.p.m. (masyw Mont Blanc)

Mistycyzm tego miejsca sprowadza się do faktu, że gdyby niezaaklimatyzowany osobnik nagle znalazł się na tej wysokości, po kilku minutach straciłby przytomność i umarł. Rozpoczęcie upragnionego schodzenia poprzedza jedynie zrobienie pamiątkowego zdjęcia. W drodze powrotnej do upiornego życia budzi się już niestety zasypany podczas wejścia śniegiem i zmrożony Kuluar Śmierci. Tym

Wspinaczka na szczyt Mont Blanc





Mont Maudit – 4465 m n.p.m. (masyw Mont Blanc)

razem miota głazami wielkości kineskopowych telewizorów, które wywołują przerażenie u osób oczekujących na jego pokonanie. Statystycznie najczęściej wypadków zdarza się właśnie podczas schodzenia, dlatego dopiero bezpieczne przekroczenie żlebu i dotarcie do położonego w dolinie

Chamonix pozwala w pełni cieszyć się sukcesem. Nie wszystkim jest to niestety tego dnia dane. Schodzący nieco później 35-letni Polak zostaje trafiony skalnym nabojem i ginie na miejscu.

Rafting na rzece Arve w Chamonix



Zimowa stolica świata

Usytuowany u podnóża masywu Chamonix-Mont Blanc, do którego docieramy ze zwiększoną dawką pokory i respektu wobec otaczającego świata, zachwyca niepowtarzalnym górskim klimatem i charakterystyczną alpejską architekturą. To najstarszy ośrodek narciarski we Francji. W 1924 r. był organizatorem pierwszych w historii Zimowych Igrzysk Olimpijskich. Kurort liczący zaledwie kilka tysięcy mieszkańców rokrocznie odwiedza kilka milionów turystów z całego świata. Otaczające miasto alpejskie stoki oferują nie tylko setki kilometrów świetnie przygotowanych narciarskich tras, ale również nieograniczone możliwości poruszania się poza wyznaczonymi szlakami w ramach dozwolonego skialpinizmu. Jedną z takich



opcji jest wjazd najdłuższą i najwyżej na świecie położoną kolejką linową na szczyt *Aiguille du Midi* (3842 m n.p.m.) oraz zjazd po najdłuższej w Europie, 25 kilometrowej trasie *Vallée Blanche*.

Miasto oferuje także szeroką gamę innych sportów i ekstremalnych atrakcji. Najbardziej popularne w sezonie letnim są paralotniarstwo, rafting i kolarstwo alpejskie. Osoby, które chciałyby zachwycić się urzekającymi widokami francuskich, włoskich i szwajcarskich Alp bez zbędnego unoszenia się w powietrze, powinny wybrać trekking wokół masywu Mont Blanc – szlakiem uchodzącym za najpiękniejszą górską trasę turystyczną dla każdego w całej Europie. Przed powrotem do kraju pozostaje już tylko ostatnie, dumne spojrzenie na górę z *Rue du Docteur Paccard* – głównej uliczki miasta, której nazwa nawiązuje do pierwszego zdobywcy Mont Blanc – lekarza Michela Paccarda. 8 sierpnia 1786 r. dokonał tego osiągnięcia wspólnie z Jacques'em Balmatem – poszukiwaczem kryształów z doliny Chamonix. Współcześnie wydarzenie to jest uznawane za historyczny epizod dający początek alpinizmowi, zaś postać Jacques'a Balmata (który później jeszcze dwukrotnie stawał na szczycie) uchodzi za pierwowzór przewodnika wysokogórskiego.

Autor artykułu jest radcą prawnym (LL.M), licencjonowanym pilotem wycieczek zagranicznych, odbył samodzielnie ponad 200 niekomercyjnych podróży do ponad 60 krajów świata.

MONT BLANC (wł. Monte Bianco, Biała Góra)

Wysokość n.p.m.: 4 810 m

Pasmo górskie: Alpy, Alpy Graickie

PIERWSZE WEJŚCIE:

8 sierpnia 1786 r. – Michel-Gabriel

Paccard,

Jacques Balmat

PIERWSZE POLSKIE WEJŚCIE:

4 sierpnia 1818 r.

– Antoni Malczewski

Szczytowa, eksponowana grań Bosses



TRENDY ZMIENIAJĄCE SIĘ w kancelariach pr



Aneta Pacek-Łopalewska
Joanna Daniłowicz

To, że od kilku lat obserwujemy zmiany w sposobie świadczenia wielu usług, nie tylko prawnych, wiemy od dawna jako prawnicy i doradcy, ale doświadczamy tego zjawiska także jako konsumenci. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest skokowy rozwój technologii, która stała się dostępna i prosta w obsłudze. Rynek usług prawnych nie jest odporny na te zmiany i również w coraz większym stopniu im podlega.

Zmiany te, choć faktycznie postępują, nie są tak widoczne jak w innych branżach. Sektory gospodarki, które podlegają globalnym zmianom, jeśli chodzi o sposób świadczenia usług, to w szczególności branża finansowa, w tym głównie usługi bankowe, ubezpieczeniowa, ale również rynek usług zdrowotnych. Jednak prawnicy w małych i dużych kancelariach nie powinni dać się przekonać, że mają jeszcze czas na dostosowanie się do zmian, że być może zmiany te nie będą ich



dotyczyć ze względu na ich specjalizację czy specyfikę klientów, których obsługują. Po analizie rynku usług prawnych na świecie (głównie w Stanach Zjednoczonych) oraz w Europie (głównie w Wielkiej Brytanii), a także w Polsce widzimy, że choć zmiany w branży prawnej nie są tak widoczne i gwałtowne jak na przykład na rynku usług finansowych, gdzie na przestrzeni ostatnich 10–15 lat bankowość elektroniczna w znaczący sposób i na zawsze zmieniła sposób korzysta-

Zajmijmy się w pierwszej kolejności klientem kancelarii prawnej. Jest on centralną postacią, jeśli chodzi o świadczenie usług prawnych.

Jak wiadomo, branża prawna ma charakter relacyjny, czyli sukces ekonomiczny jest mierzony liczbą klientów i rodzajem spraw, jakie klienci zlecają kancelarii prawnej. Każdy prawnik stara się nie tylko dostarczyć fachową poradę prawną, ale również zadbać o to, by

POŚCIEG ŚWIADCZENIA USŁUG PRAWNYCH W POLSCE I NA ŚWIECIE

nia z usług bankowych przez klientów banków, to wiele dzieje się za zamkniętymi drzwiami kancelarii prawnych.

Jedną z głównych przyczyn wolniejszych zmian w sektorze usług prawnych nie są przeszkody w rozwoju technologii, ale różnice w systemach prawnych i konieczność dostosowania technologii do danej jurysdykcji. Z tego względu globalny rozwój rozwiązań technologicznych dla prawników musi być poprzedzony odpowiednim przygotowaniem danych dla każdej jurysdykcji osobno. Ten proces jednak cały czas postępuje, na rynku pojawiają się tymczasem rozwiązania, które nie wymagają odpowiednio przygotowanych baz danych, a które już teraz zmieniają rynek usług prawnych.

Richard Susskind w wydanej w 2013 roku książce „Tomorrow's Lawyers”¹ stawia tezę, że w ciągu następnych 20 lat świat usług prawnych zmieni się bardziej niż miało to miejsce w ostatnich dwóch stuleciach.

Zobaczmy zatem, jakie trendy widać na rynku usług prawnych, jakie zmiany zachodzą już teraz, a jakie osadzają się na rynku i stają się standardem oraz co czeka nas w kolejnych latach. Warto odpowiedzieć sobie na pytanie, czy są kroki, jakie już teraz powinien podjąć prawnik, który chce w kolejnych latach konkurować na zmieniającym się rynku.

TRENDY ZMIENIAJĄCEGO SIĘ RYNKU USŁUG PRAWNYCH

Trendów widocznych na rynku usług prawnych jest sporo. Najistotniejsze z nich, analizowane od kilku lat przez największe kancelarie prawne, międzynarodowe firmy doradcze oraz prawnicze korporacje zawodowe na całym świecie to:

- Presja ze strony klientów: związana ze zmieniającymi się oczekiwaniami obecnych klientów oraz nowym pokoleniem klientów wchodzącym na rynek, określanym często jako Generacja Y.
- Presja ze strony rynku: związana z rosnącą ilością informacji do przetworzenia.

klient wrócił do kancelarii z każdą kolejną sprawą. Wielu prawników zadaje sobie pytanie, co powoduje, że klient wraca do kancelarii i jest lojalny. Wielu klientów wraca do kancelarii ze względu na zbudowane zaufanie i wiarygodność prawnika, z którym pracowali. Jest to niewątpliwie jeden z najważniejszych elementów przy podejmowaniu decyzji o wyborze kancelarii prawnej, nazwijmy go czynnikiem osobistym. Kolejnym, obok jakości usługi prawnej, nie mniej istotnym czynnikiem jest z pewnością cena usługi oraz sposób jej świadczenia. Wiele analiz wykonanych przez duże międzynarodowe kancelarie prawne oraz przez prawnicze korporacje zawodowe wskazuje, że oczekiwania klientów w ciągu ostatnich 10 lat znacząco się zmieniły. W dużych kancelariach obserwuje się coraz mniejszy udział czynnika osobistego w procesie podejmowania decyzji o wyborze kancelarii prawnej do obsługi projektu. Oznacza to, że prawnicy powinni zwracać uwagę w równym stopniu na budowanie relacji z klientem, jak i na sposób świadczenia usługi oraz jej cenę, które często odgrywają pierwszorzędną rolę przy podejmowaniu decyzji o wyborze prawnika.

Raporty przygotowane przez prawnicze korporacje zawodowe wskazują, że obserwowany nacisk klientów na redukcję cen oraz większą transparentność czynności prawnych, za które płaci klient, pogłębia się. Klienci nie chcą płacić za czas najmłodszych prawników poświęcony na szukanie przepisów prawnych i orzecznictwa (tzw. *research*) oraz czas asystentów prawnych i personelu pomocniczego, który wspiera prawników w obsłudze klienta. Na podstawie danych statystycznych ze Stanów Zjednoczonych, podanych przez Blue Hill², rocznie odpisuje się średnio 193,3 godziny poświęcone na *research* przez prawników średniego szczebla, co powoduje średnie straty kancelarii wynoszące ponad 61 tys. USD na prawnika rocznie.

Kancelarie wskazują również na zmianę sposobu wynagradzania

1 Richard Susskind, *Tomorrow's Lawyers*, Oxford University Press 2013, polskie wydanie: *Prawnicy przyszłości*, Wolters Kluwer 2013.

2 ROSS Intelligence Artificial Intelligence in Legal Research, Blue Hill Research, 2017.



z wynagrodzenia za godzinę pracy prawnika na wynagrodzenie stałe za cały projekt. Klienci oczekują również specjalnych planów finansowych zawierających obniżki stawek.

Nie można także pominąć czynnika zmiany pokoleniowej wśród klientów. Z danych różnych branż wynika, że klienci rekrutujący się z tzw. Generacji Y oczekują, że usługi będą świadczone z wykorzystaniem nowych technologii. Z raportu przygotowanego w 2016 roku przez The Law Society of England and Wales³ wynika, że coraz więcej klientów kancelarii prawnych w Wielkiej Brytanii rekrutuje się z grupy na co dzień korzystającej z mediów społecznościowych i w związku z tym oczekujących podobnej szybkości dostarczania informacji, bycia w stałym kontakcie z prawnikiem oraz stałego dostępu i wglądu do swojego projektu.

Z drugiej strony obserwujemy postępującą specjalizację gałęzi

prawa, rosnącą bazę orzecznictwa, niezliczone opinie, blogi, newslettery, prasę fachową, a wszystko to dostępne dla prawników i ich klientów przy pomocy prostych i przyjaznych użytkownikowi narzędzi informatycznych i baz danych.

Klienci oczekują zatem, że informacja prawna będzie kompleksowa, dostarczona w przystępnej i skrótowej formie oraz będzie przygotowana w krótkim czasie, a prawnik będzie w stanie na bieżąco wyjaśnić wątpliwości czy odpowiedzieć na pytania. Wprawdzie dzisiaj takie podejście przypomina w Polsce bardziej sposób świadczenia usług w ramach bankowości elektronicznej, ale coraz częściej klienci zaczynają domagać się podobnych standardów świadczenia usług prawnych. Pamiętajmy, że klient obsłużony zgodnie z takim standardem przez prawników europejskich będzie coraz częściej oczekiwał takiego samego standardu w Polsce.

Obydwa wymienione wyżej trendy są ściśle związane z dostępem do nowych technologii. Skoro zmiany te są inspirowane i wzmacniane przez nowe technologie, to wydaje się naturalne, że odpowiedź

3 The Law Society of England and Wales, *Capturing Technological Innovation In Legal Services*, 2016.



na nie również musi zakładać wykorzystanie nowych technologii.

Obserwacja rynku usług prawnych oraz lektura raportów i opracowań przygotowanych w ostatnich dwóch latach przez międzynarodowe kancelarie prawne, firmy z Wielkiej Czwórki⁴ oraz zawodowe korporacje prawnicze poczynając od Stanów Zjednoczonych przez Wielką Brytanię na Australii kończąc, wskazują na kilka znaczących dowodów, że zmiana sektora usług prawnych już się dokonuje.

Po pierwsze, największe kancelarie prawne z całego świata tworzą od jakiegoś czasu centra usług prawnych, w których prawnicy z niewielkim doświadczeniem (*junior lawyers*) lub personel wspierający prawników (*paralegals*) wykonują rutynowe zadania i usługi niewymagające wysokich kwalifikacji zawodowych. W takich centrach wykorzystywane są narzędzia technologiczne wspierające pracę prawników (tzw. *legal tech*). Takie centra posiadają kancelarie Allen&Overy czy Freshfields.

Jednocześnie te same kancelarie starają się zapraszać do współpracy firmy technologiczne posiadające narzędzia *legal tech*. We wrześniu tego roku kancelaria Allen&Overy uruchomiła akcelerator dla start-up'ów z sektora *legal tech* z zamiarem rozwijania najlepszych technologicznych pomysłów. Taką samą taktykę kilka lat temu przyjęła jedna z największych kancelarii na świecie – Dentons, która we współpracy z IBM uruchomiła platformę wspierającą rozwiązania *legal tech*.⁵ Warto wspomnieć, że na platformie tej rozwija się RossIntelligence, jedna z najpopularniejszych i budzących duże nadzieje aplikacji wykorzystujących sztuczną inteligencję (Artificial Intelligence) i system rozpoznawania języka naturalnego (Natural Language Processing).

Zainteresowanie rozwiązaniami *legal tech*, w tym sztuczną inteligencją, w świecie prawniczym oraz wśród klientów i inwestorów wyraźnie wzrasta, czego dowodem są liczby⁶:

- 5/5 – liczba firm Magic Circle⁷, które wdrożyły rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji,
- 1037 – liczba firm *legal tech* na rynku w 2016 r.
- 550 milionów USD – wartość inwestycji w rynek *legal tech* w latach 2015-2016,
- 8 milionów – liczba odwiedzających platformę Avvo (amerykańską wyszukiwarkę prawników) w miesiącu.

Sądząc po ostatnich transakcjach na rynku *legal tech* oraz obserwując działania i strategię największych kancelarii prawnych, należy spodziewać się w ciągu najbliższych kilku lat rozwoju nowych tech-



nologii, które będą wspomagać codzienną pracę prawników, czyniąc ją bardziej efektywną, kompleksową i bezbłędną. Jeśli wyobraźmy sobie, że są już na rynku aplikacje umożliwiające pisanie projektu, negocjowanie i podpisanie umowy na odległość przez wszystkie strony w czasie rzeczywistym – to będziemy wiedzieć, w jakim kierunku zmierza sektor usług prawnych. Polska nie oprze się tym zmianom, chociażby z tego powodu, że większość z nich po prostu wejdzie na polski rynek jako standard świadczenia usług w ramach największych międzynarodowych kancelarii i firm doradczych.

Dobra wiadomość dla wszystkich prawników jest taka, że zautomatyzować niektóre czynności w kancelarii i tym samym poprawić jej efektywność można, korzystając z już dostępnych na polskim rynku rozwiązań z półki *legal tech*. Sektor ten rozwija się dynamicznie również w Polsce, kwestią czasu jest więc powszechna dostępność tych narzędzi. Warto zatem wcześniej wiedzieć, czego potrzebuje kancelaria oraz gdzie należałoby zastosować odpowiednie rozwiązanie technologiczne.

„Legal Tech w pytaniach i odpowiedziach” – tym materiałem rozpoczynamy cykl artykułów przybliżających tematykę technologii, która zmienia sposób świadczenia usług prawnych.

Aneta Pacek-Lopalewska

Radca prawny, adwokat Stanu Nowy Jork z kilkunastoletnim doświadczeniem zawodowym. Specjalizuje się w prawie ochrony środowiska. Lider w tym obszarze według Rankingu Kancelarii Prawnych Rzeczypospolitej 2017, 2016 i 2015. Wyróżniona wielokrotnie w rankingu Chambers Europe. Uczestniczy w pracach Unijnej Platformy Biznes i Bioróżnorodność stworzonej przez Komisję Europejską.

Joanna Daniłowicz

Radca prawny z kilkunastoletnim doświadczeniem zawodowym z zakresu doradzania przy transakcjach M&A i Private Equity. Ekspert w zakresie zarządzania ryzykiem prawnym przedsiębiorstw. Uczestniczy w pracach Unijnej Platformy Biznes i Bioróżnorodność stworzonej przez Komisję Europejską.

Autorki od kilku lat, obok pracy zawodowej, zajmują się tematyką świadczenia usług prawnych z wykorzystaniem nowych technologii. Są twórcami Serwisu Treesk, polskiego rozwiązania *legal tech* oraz organizatorami Legal Tech Q&A Sessions – warsztatów dla prawników z zakresu wdrażania nowych technologii do kancelarii prawnych.

4 Określenie oznaczające cztery największe firmy zajmujące się audytem finansowym przedsiębiorstw. Wielką Czwórkę tworzą: Deloitte, EY, PwC i KPMG.

5 Platforma NextLawLabs: www.nextlawlabs.com.

6 Dane pochodzą z: Raportu Tracxn: Legal Tech z 2016 r.

7 Do tej grupy zalicza się pięć międzynarodowych firm prawniczych z siedzibą w Wielkiej Brytanii: Allen & Overly, Clifford Chance, Freshfields, Bruckhaus Deringer, Linklaters, Slaughter and May.

Prawo w dobrym stylu

Zasadni ZMIA



Agnieszka
Oleksyn-Wajda

Budowanie poczucia własnej wartości pozwala nam żyć bez kompleksów, bez lęku przed nieznanym, pozwala nabrać dystansu do siebie i życia, a wreszcie – być lepiej odbieranym przez innych.

Trzy lata temu zaczęłam pisać o stylu, *dress codzie* i wizerunku wśród radców prawnych. Marzyłam, aby moje koleżanki wykonujące zawód radcy prawnego zechciały od czasu do czasu zabawić się w rolę modelek. Oczywiście obawiałam się, że taka zmiana ról może niekoniecznie spotkać się z ich entuzjastycznym przyjęciem. Tymczasem, ku mojej ogromnej radości, potrafiły one na jeden dzień wcielić się w rolę modelek, uwolnić się od przysłowiowych

Prawo w dobrym stylu

czarna RÓL



gorsetów, pokazać pewność siebie i z powodzeniem odnaleźć się w zupełnie nowej roli.

Przez trzy lata funkcjonowania w biznesie zetknęłam się z najróżniejszymi kobietami. Każda z nich jest inna i niepowtarzalna, ale wszystkie łączy jedno – są piękne i mają dystans do siebie tak bardzo przydatny w życiu prywatnym i zawodowym.

Jedną z takich wspaniałych kobiet w naszym zawodzie jest bohaterka sesji – Aleksandra – pełna wsiadu, pasji, kobieta z charakterem.

Zdjęcia Mariusz Gaczyński dla PICK & CHIC

Autorka artykułu jest radcą prawnym, założycielką PICK & CHIC, projektu obejmującego m.in. markę odzieżową, blog www.pickandchic.com oraz spotkania networkingowe dla pracujących kobiet.

44.

EDYCJA KONKURSU

POZNAJ PRAWO W DOBRY SPOSÓB

Na odpowiedzi na poniższe pytania czekamy do 15 listopada 2017 r. pod adresem e-mail: temidium@oirp.warszawa.pl lub pod adresem pocztowym Biura Izby warszawskiej: ul. Żytnia 15 lok 16, 01-014 Warszawa. Wszystkie osoby, które udzielą prawidłowej odpowiedzi, wezmą udział w losowaniu.

PYTANIE 1: Restrukturyzacja sp. z o.o. („Dłużnik”) w celu uniknięcia ogłoszenia upadłości rozpoczęła postępowanie restrukturyzacyjne w trybie postępowania o zatwierdzenie układu. Na dzień układowy wyznaczono 31 lipca 2017 roku. Dłużnik, w drodze samodzielnego zbierania głosów, odebrał od wierzycieli karty do głosowania, wśród których pierwszy głos został oddany 14 sierpnia 2017 roku, a ostatni 15 września 2017 roku. Dłużnik powinien złożyć do Sądu wniosek o zatwierdzenie układu najpóźniej do dnia:

- a) 14 listopada 2017 roku,
- b) 31 października 2017 roku,
- c) 15 grudnia 2017 roku.

PYTANIE 2: Fundacja polsko-szwedzkie pojednanie („Fundacja”), wraz z osobą fizyczną, zamierzają zawiązać spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością („Spółka”) w celu prowadzenia działalności gospodarczej, w której 25 udziałów o łącznej wartości nominalnej 5000 PLN obejmie Fundacja, zaś 5 udziałów o łącznej wartości 1000 PLN obejmie członek Zarządu Fundacji, pan Janusz Waza. Zawiązanie Spółki:

- a) jest dopuszczalne,
- b) nie jest dopuszczalne, gdyż fundacja nie może objąć udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zawiązaną w celu prowadzenia działalności gospodarczej,
- c) nie jest dopuszczalne, gdyż w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nie może objąć udziałów, członek zarządu fundacji, która jest współnikiem tej spółki.

PYTANIE 3: Krzysztof Spokojny wykonał na rzecz Janiny Słaby dzieło w postaci wybudowania altany ogrodowej. Pomimo przyjęcia bez zastrzeżeń dzieła w dniu 31 sierpnia 2017 roku Janina Słaby odmówiła zapłaty umówionej ceny (16.000,00 złotych). Zabezpieczeniem płatności był weksel wystawiony przez Janinę Słaby. Krzysztof Spokojny zamierza złożyć przeciwko Janinie Słaby pozew o zapłatę 16.000,00 złotych, z wnioskiem o wydanie nakazu zapłaty z weksla. Pozew w niniejszej sprawie:

- a) powinien być złożony na formularzu,
- b) nie musi być złożony na formularzu,
- c) powinien być złożony na formularzu, tylko jeśli do pozwu dołączone będzie porozumienie wekslowe.

NAGRODY W 44. EDYCJI KONKURSU



NAGRODA ZA I MIEJSCE

Ordynacja podatkowa. Komentarz, Rafał Dowgier, Leonard Etel (red. naukowy), Piotr Pietrasz, Mariusz Popławski, Sławomir Presnarowicz, Wojciech Stachurski, Krzysztof Teszner



NAGRODA ZA II MIEJSCE

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Piotr Przybysz



NAGRODA ZA III MIEJSCE

MERITUM Prawo spółek, Andrzej Kidyba (red. naukowy)

LAUREACI 43. EDYCJI KONKURSU

Na adres e-mail redakcji *Temidium* do 31 sierpnia 2017 r. (dzień rozstrzygnięcia konkursu) napłynęło kilkadziesiąt odpowiedzi na pytania konkursowe opublikowane w lipcowym numerze naszego czasopisma. Upzejmnie informujemy, że właściwe odpowiedzi to: 1) – c, 2) – b, 3) – c.

Po raz pierwszy w historii konkursu na adres redakcji *Temidium* nie przesłano prawidłowego zestawu odpowiedzi. Nagrody z poprzedniej edycji konkursu zostaną rozlosowane wśród uczestników 44. odsłony. Wszystkim uczestnikom dziękujemy i zapraszamy do udziału w kolejnych edycjach!

Redakcja *Temidium*

1. Danuta Karasińska 10 września 2016 roku złożyła do Wójta gminy Lesznowola wniosek w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia, dołączając do wniosku wszelkie niezbędne dokumenty. Wójt poinformował Danutę Karasińską, że jej sprawa nie zostanie załatwiona w terminie i wskazał jako nowy termin załatwienia sprawy 15 czerwca 2017 roku, którego jednak nie dotrzymał. Danuta Karasińska:

c) może złożyć zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

2. Dnia 15 czerwca 2010 roku Janusz Sobieraj zarejestrował odbiornik radiofoniczny w placówce Poczty Polskiej S.A. W dniu 20 maja 2017 roku Janusz Sobieraj ukończył 75 lat. Janusz Sobieraj:

b) zwolniony jest z obowiązku opłaty abonamentowej za używanie odbiornika radiofonicznego z dniem 1 czerwca 2017 roku.

3. Dnia 15 marca 2017 roku Sąd Okręgowy w Łodzi wydał postanowienie o stwierdzeniu nieważności orzeczenia – wyroku Sądu Rejonowego w Łodzi z dnia 13 lutego 1949 roku skazującego Krzysztofa Okła na 3 lata więzienia za opór przeciwko kolektywizacji wsi. Karę wykonano. Krzysztof Okła zamierza złożyć wniosek o przyznanie odszkodowania od Skarbu Państwa za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia z 1949 roku. W sprawie wniosku o odszkodowanie właściwy miejscowo będzie:

c) Sąd Okręgowy, który wydał postanowienie o stwierdzeniu nieważności orzeczenia z dnia 13 lutego 1949 roku.

Przygody radcy **ANTONIEGO**

A CZY JEST TAKA MOŻLIWOŚĆ
ŻEBYM ROZWIÓDŁ SIĘ TYLKO
Z MOJĄ TEŚCIOWĄ...?





Z NOTATNIKA JERZEGO BRALCZYKA



PROF. JERZY BRALCZYK

Językoznawca, polonista, specjalista w zakresie języka mediów, polityki i reklamy. Wykłada w Instytucie Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego. Wiceprzewodniczący Rady Języka Polskiego.

SENTENCJA

Łacińska *sententia* jest z czasownika *sentire*, o bardzo wielu znaczeniach, bo to i 'widzieć, słyszeć, czuć, spostrzegać', i 'odczuwać na własnej skórze (nieprzyjemnie), doświadczać, doznawać czego', i 'być podatnym na coś, wrażliwym, chorować na coś', a także 'odczuwać, przeżywać jakieś uczucie', i 'uświadamiać sobie coś, pojmować, orientować się w czymś', i 'myśleć, sądzić', i 'uważać coś za coś', i 'być jakiegoś zdania, trzymać czyjąś stronę'. Wreszcie 'głosować, wyrokować, wnosić'. *Sententia* to zatem i 'postanowienie, chęć, życzenie', i 'opinia, zdanie o czymś', i 'wskazówka, rada, przewidywanie', i 'opinia, wniosek', i 'głos (za czymś)', i 'wyrok', ale też 'myśl, sens, treść, znaczenie wypowiedzi'. Miała też dwa specyficzne odniesienia – to był niejako 'duch prawa' (w opozycji do jego litery) i 'trafne zdanie, maksyma'.

Związek *sentencji* z *sensem* jest dla nas oczywisty – ale inne podobne słowa, jak choćby przymiotniki *sensualny*, *sensytywny* czy *sensacyjny*, choć też do tej rodziny należą, już wydają się łączyć z innymi sensami. *Sensacyjny* wywołuje poruszenie, *sensualny* jest postrzegany zmysłami, a *sensytywny* jest czuły, wrażliwy, nawet przewrażliwiony. To, co sensowne, a więc rozumne, logiczne, czyli raczej z emocjami się niewiążące, jest postrzegane jako od tych wrażeniowych spraw raczej odległe.

Sententia jeszcze się z odczuwaniem wiązała – potem jednak, zwłaszcza w językach, które ją z łaciny wzięły, zaczęła poważnieć, łącząc się z rozumem, myślą, wyrażaniem tej myśli, i to jeszcze wiążącym, stanowiącym

wyrażaniem, wyrokowaniem. Dwa podstawowe znaczenia sentencji u nas to po pierwsze 'aforyzm, maksyma' – czyli myśl, najczęściej głęboka lub za taką uważana, o charakterze moralnym lub filozoficznym; i po drugie (dla wielu po pierwsze) 'zasadnicza część wyroku, zawierająca rozstrzygnięcie'. Powinna być zwięzła w obu przypadkach. Wacław Potocki w siedemnastym wieku skarżył się na autorów, którzy są rozwlekli, inaczej niż starożytni: „...co tamten w trzech słowach zamknął, ten trzydzieści pisze, a sentencyja jeszcze się nie zmieści”. Ale słowo *sentencja* odnoszono także do erudycyjnych cytatów i Syrokomla ironizował makaronizując, że „...umieć łacinę i przypiąć co chwila sententionem z Flakka lub wierszyk z Wirgila /.../ to jest właściwe signum eleganckiej mowy”.

Nasze odczuwanie świata, łącznie z emocjami, nasze jego postrzeganie, nasze rozumienie i nasze o nim wyrokowanie na pewno coś łączy. Ciekawe, że w historii tej rodziny „sensownych” słów raczej emocje ustąpiły. Jest w tym zapewne jakiś głębszy sens. Szukanie sensu we wszystkim, łącznie z samym bytem, jest przecież jednym z najważniejszych intelektualnych wyzwań. Próbuje te sensy zawierać w naszych opiniach, skracanych dla przejrzystości, głębi i elegancji. A używanie tego ważnego słowa *sentencja* w ścisłym prawniczym znaczeniu dodaje mu jeszcze pewnej oficjalnej ważności.

Te dwa znaczenia wzajemnie się pogłębiają – i czynią poważnymi.

ISTNIEJE

MIŁOŚĆ DOSKONAŁA

NIE ISTNIEJE



INTERNATIONAL
FILM FESTIVAL
ROTTERDAM



Międzynarodowy
Festiwal Filmowy
w Berlinie

t-mobile nowe
horyzonty
17. międzynarodowy festiwal filmowy

Justyna WASILEWSKA

Jacek PONIEDZIAŁEK

SERCE MIŁOŚCI

film ŁUKASZA RONDUDY

WKRÓTCE W KINACH



GF
GUTEK FILM

31 GRUDNIA 2017 roku

KOŃCZY SIĘ BIEŻĄCY CYKL OBOWIĄZKU
DOSKONALENIA ZAWODOWEGO

Adrian Charzyński

radca prawny

*Kierownik Zespołu Radców Prawnych
PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.*

Andrzej Gabler

radca prawny

współnik kancelarii

*Andrzej Gabler, Ireneusz Trznadel
Kancelaria Radców Prawnych S.C.*

Tomasz Osiej

radca prawny

Kancelaria Radcy Prawnego Tomasz Osiej

Elżbieta Ruszkowska

radca prawny

Wiceprezes Zarządu Konsalnet Holding S.A.

DZIĘKI **SZKOLENIOM**
STAJEMY SIĘ BARDZIEJ **KOMPETENTNI!**



**Doskonalenie Zawodowe
Radców Prawnych**

Okręgowa Izba Radców Prawnych
www.oirp.warszawa.pl
zakładka: Doskonalenie zawodowe