



40 lat

**SAMORZĄDU
RADCÓW PRAWNYCH**

40 LAT
SAMORZĄDU RADCÓW
PRAWNYCH 1982-2022

Czytaj str. **5-9**

WYWIAD Z PREZESEM
KRRP WŁODZIMIERZEM
CHRÓCIKIEM

14

WYDATKOWANIE
FUNDUSZY UE

41

SIEDEM GRZECHÓW
GŁÓWNYCH RADCÓW
PRAWNYCH

106

W NUMERZE



TEMAT NUMERU

Skąd przyszlismy? Krótka historia samorządu radcowskiego w 40-lecie jego powstania



AKTUALNOŚCI

Kodeks Etyki – czy potrzebne są zmiany? Dyskusja przed Krajowym Zjazdem Radców Prawnych



ROZMAITOŚCI

Mniej znane rodzeństwo Temidy



40 lat

40 LAT
SAMORZĄDU RADCÓW
PRAWNYCH W WARSZAWIE

Z okazji przypadającego w tym roku 40-lecia naszego samorządu życzymy wszystkim radcom prawnym i aplikantom radcowskim radości i satysfakcji z wykonywanego zawodu oraz coraz sprawniejszego, nowoczesnego i kreatywnego samorządu. I kolejnych 100 lat jego istnienia!

Redakcja „Temidium”

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.oirp.warszawa.pl
e-mail: oirp@oirp.warszawa.pl
godz. otwarcia 9:00-17:00

PREZYDIUM RADY OIRP W WARSZAWIE:

Monika Całkiewicz – Dziekan Rady
Włodzimierz Chrościk – Wicedziekan Rady
Adam Król – Wicedziekan Rady
Rafał Stankiewicz – Wicedziekan Rady
Anna Sękowska – Sekretarz Rady
Norbert Tomasz Warecki – Skarbnik Rady
Piotr Grodzki – Członek Prezydium Rady

Z członkami Prezydium można się spotkać po wcześniejszym ustaleniu terminu w Sekretariacie Rady, tel. 22 862 41 69 (do -71), wew. 104 i 148.

RZECZNIK DYSCYPLINARNY

Bartosz Miszewski

TEMIDIUM 2 (109), Czerwiec 2022 r.

Tematyka: problematyka zawodowa radców prawnych

Krąg odbiorców: radcowie prawni i aplikanci radcowscy w Warszawie

Początek ukazywania się: 1997 r.

Nakład 12 600 egz.

ISSN 1429-46-13

WYDAWCA:

Okręgowa Izba Radców Prawnych
w Warszawie

REDAKCJA:

Redaktor naczelny: Tomasz Osiński
Redaktor prowadzący: Tomasz Jaroszyński
Sekretarz Redakcji: Milena Więckowska
Członkowie Redakcji:
Kacper Krysztofik, Tomasz Nawrot

SKŁAD PRAWA I PRAKTYKI:

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o.
Marketing i reklama:
e-mail: temidium@oirp.warszawa.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@oirp.warszawa.pl

DRUK:

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o.

Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów.
Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania
w nadesłanych artykułach skrótów i zmiany tytułów.

SPIS TREŚCI

Przegląd prasy

4



TEMAT NUMERU

Skąd przyszliśmy? Krótka historia samorządu radcowskiego
w 40-lecie jego powstania

5

W 40. roku istnienia jesteśmy w dobrym punkcie
– wywiad z r.pr. Włodzimierzem Chrościkiem,
prezesem KRRP

14

Felieton Dziekan Rady OIRP w Warszawie: Dobry rok

18



AKTUALNOŚCI

Kodeks etyki – czy potrzebne są zmiany?

19

Dyskusja przed Krajowym Zjazdem Radców Prawnych

24

II zgromadzenie OIRP w Warszawie XI kadencji

26

Kryształowe Serca Radcy Prawnego 2022

26

„Wrażliwość na krzywdę” – wywiad z r.p. Magdaleną Bartosiewicz,
radcą prawnym, przewodniczącą Komisji Zagranicznej
i Praw Człowieka Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych
w Warszawie, członkiem Komisji Praw Człowieka Krajowej

28

Rady Radców Prawnych

30

XX Piknik Radcy Prawnego OIRP w Warszawie

Powrót do wspólnej zabawy – VIII Bal z okazji

32

Dnia Radcy Prawnego

Modern Bar Association Conference.

34

Yesterday–Today–Tomorrow

Relacja z konferencji w izbie adwokackiej w Palermo

35

– „Kryzys w Ukrainie: rola prawników europejskich”

I Turniej Koszykówki Prawników o Puchar Dziekana Rady
OIRP w Warszawie

36

XXII Turniej Tenisowy o Puchar Dziekana Rady OIRP
w Warszawie

37

Radcowskie spotkania integracyjne

38

Pożegnanie sędziego Zbigniewa Szczuki

39

Okiem Prezesa: Daj się znaleźć

40

PRAWO
I PRAKTYKA

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Przedawnienie nieprawidłowości w wydatkowaniu
funduszy Unii Europejskiej w świetle prawa

Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału

Sprawiedliwości

41

Niedopuszczalność pytania prejudycjalnego

w sprawie dotyczącej praworządności w kontekście

konstrukcji wymiaru sprawiedliwości – glosa do wyroku

Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2022 r. w sprawie

C-508/19, M.F. przeciwko J.M.

51

Akt w sprawie sztucznej inteligencji – nowe wyzwania dla
prawników

56

PRAWO PODATKOWE

Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych
dochodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości

nabytej w drodze spadku i przeznaczonego na spłatę

kredytu mieszkaniowego (przed 1 stycznia 2019 r.)

61

PRAWO FINANSOWE

Stosowanie środków ograniczających w związku

z rosyjską agresją na Ukrainę na gruncie ustawy

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

67



ROZMAITOŚCI

Mniej znane rodzeństwo Temidy

73

Pałac Saski – historia czy przyszłość? Cz. 3

Ius canonicum: zapomniane ogniwo ewolucji

82

prawa prywatnego

102

Wiosenne podróże Klubu Radcy Prawnego

104

Siedem grzechów głównych: Grzech pierwszy. Luxuria.

Niezachowanie tajemnicy zawodowej

106

Angielski dla polskich prawników:

Contingent liability

108

63. edycja konkursu „Poznaj prawo w dobry sposób”

109

Z notatnika Jerzego Bralczyka: Mediacja

110

Ślepym okiem Temidy

111



PRZEGLĄD PRASY

**RZECZPOSPOLITA**

Rzeczpospolita 25.04.2022 r.

Prawnikom z doświadczeniem trzeba płacić coraz więcej

W 2021 r. wynagrodzenia w kancelariach prawnych i firmach doradczych wzrosły średnio o 19 proc.

Firma GP Executive, specjalizująca się w doradztwie personalnym i rekrutacji, przyjrzała się zarobkom i benefitom, na jakie można liczyć w Polsce w branży prawniczej. Raport potwierdza, że praca prawnika czy doradcy podatkowego to nadal zajęcie bardzo intratne i dające perspektywy. Średnia wartość podwyżki w branży w 2021 r. wyniosła 16 proc. W kancelariach i firmach doradczych średni wzrost był jeszcze wyższy i wyniósł aż 19 proc. Co więcej, obniżka pensji dotyczyła ok. 10 proc., z czego ponad połowa już wróciła do starych zarobków.

W badaniu, którego partnerem medialnym była „Rzeczpospolita”, udział wzięli prawnicy zatrudnieni w kancelariach prawnych i firmach doradczych, w tym prawnicy wewnętrzni, tzw. in-house, oraz doradcy podatkowi. Aż 73 proc. to osoby z uprawnieniami zawodowymi.

Z danych o zarobkach w kontekście doświadczenia liczonego w latach pracy od zakończenia studiów wynika, że pensja świeżo upieczonego, pracującego mniej niż rok prawnika czy doradcy na umowie o pracę to średnio brutto 5,5 tys. zł. Dane potwierdzają też, że zarobki w branży prawniczej rosną skokowo wraz z doświadczeniem. Pensja na umowie o pracę przy doświadczeniu powyżej 19 lat może wynieść nawet 58 tys. zł brutto, a w modelu B2B maksymalnie 80 tys. zł netto.

Prawo.pl

Prawo.pl 30.04.2022 r.

Całuję piękne rączki pani mecenas – o #MeToo głośno, a prawnikom ciągle się zdarza

Prawniczki są zdolne, wykształcone, kompetentne i mocno zaangażowane w swoją pracę. Nie boją się trudnych projektów i dużych wyzwań, tak samo jak ich koledzy. Mimo to, w swojej pracy narażone są m.in. na umniejszanie ich wiedzy i dyskryminację. Nadal też rzadziej obejmują najwyższe stanowiska. Wiele z nich słyszy niewybredne komplementy, a część – wprost – „niemoralne” propozycje.

O mobbingu, a konkretnie molestowaniu seksualnym wśród prawników, mówi się niewiele. Nie oznacza to jednak, że tematu nie ma. Jak podkreślają prawnicy, częstszy jest tam, gdzie nie wprowadzono procedur antymobbingowych, czyli w mniejszych lub małych kancelariach. Co gorsze, bywa też, że autorzy niewybrednych komplementów lub posiadacze „lepkich” rąk nie widzą w tym problemu. Temat poruszono w raporcie „Sytuacja kobiet w branży usług prawnych”⁵⁶, przygotowanym przez Polskie Stowarzyszenie Prawników Przedsiębiorstw, Fundację „Women in Law” oraz kancelarię PwC Legal. W badaniu wzięło udział 577 respondentek. Wrócono też do niego podczas panelu inauguracyjnego rozpoczęcie III edycji – 2022 programu mentoringowego Fundacji Women in Law, który ma wspierać rozwój i akcelerację kariery młodych prawniczek.

Co wynika z sondażu? Pokazuje on, że choć są rzadkie, zdarzają się przypadki naruszania granic osobistych i przemocy wobec prawniczek. Przy czym 2/3 zapewnia, że nie doświadczyło ich

nigdy. Niemniej, niemal 4 proc. respondentek spotyka się z takimi zachowaniami często lub bardzo często. Oznacza to, że spośród 577 prawniczek, które udzieliły odpowiedzi w badaniu, aż dla 23 przemoc w środowisku zawodowym lub naruszanie granic są codziennością. Zjawisko to nie jest związane – jak wskazano – ani z rodzajem firmy ani kwalifikacjami zawodowymi. Co więcej, 15 proc. respondentek wskazało, że doświadczyło molestowania seksualnego w pracy. Dodatkowo, 1 proc. przyznało, że doświadcza go często lub bardzo często. – Molestowanie seksualne to nie tylko fizyczna agresja. Często przybiera ono formę subtelnej protekcjonalności, która może być mylona z adoracją. Miewa też formę szowinistycznych wypowiedzi ocennych, żartów, czy komentarzy, które nasilają się w sytuacjach grupowych spotkań towarzyskich – wskazano w raporcie. (...)

**RZECZPOSPOLITA**

Rzeczpospolita 20.05.2022 r.

Polacy wciąż za długo czekają na sprawiedliwość

Reforma Zbigniewa Ziobry nie przyspieszyła pracy sądów – wynika z danych Komisji Europejskiej.

Jak co roku Komisja Europejska opublikowała tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości. Ma w ilościowy i porównywalny sposób pokazywać sytuację systemów wymiaru sprawiedliwości w 27 państwach Unii Europejskiej. Zestawienie pokazuje skuteczność sądownictwa mierzoną przede wszystkim długością postępowania. Dla Polski wnioski płynące z tego opracowania nie są optymistyczne. W 2012 r. czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przed sądem pierwszej instancji wynosił 50 dni, w 2019 r. było to już 111 dni, a rok później – 110 dni. W samych sprawach cywilnych i handlowych to już 317 dni w porównaniu ze 195 dniami w 2012 r. i 270 dniami w 2019 r., a w sprawach administracyjnych – 159 dni w porównaniu ze 112 dniami w 2012 r. i 123 dniami w 2019 r.

Po latach wzrostu nieznacznie spadła liczba spraw w toku. W 2012 r. było ich 3,6 na 100 mieszkańców, a w 2018 roku – już 9,8 na 100 mieszkańców. Rok później wskaźnik spadł do 8,7, po raz pierwszy od czasów objęcia władzy przez PiS. To wciąż najgorszy wynik w UE. Do dobrego poziomu, sprzed reformy PiS, wrócił wskaźnik rozwiązywania sporów przed sądem. W 2012 r. przekraczał 100 proc., co oznacza, że więcej orzeczeń zapadało, niż wpływało spraw do sądu. W 2019 r. było to tylko 90 proc., rok później 104 proc.

Polska po raz kolejny znalazła się na ostatnim miejscu w UE, jeśli chodzi o skuteczność ochrony konsumenta. Co prawda tutaj sytuacja nieco się poprawiła i skrócił się czas wydawania decyzji administracyjnych, ale wciąż ponad 500 dni jest najgorszym wynikiem w UE. Sprawiedliwość w Polsce dla podmiotów gospodarczych jest też kosztowna. W sporze toczącym się przed sądem w sprawach gospodarczych trzeba na początek wyłożyć równowartość 1000 euro. Więcej zapłaci tylko Słowak, Węgier i Niemiec. A Francuz i Luksemburczyk może wnieść sprawę bez żadnej wstępnej opłaty.

Efektywność wymiaru sprawiedliwości pogarsza się mimo szeroko zakrojonych reform Zbigniewa Ziobry oraz rosnących wydatków na ten cel. Na wymiar sprawiedliwości przeznaczano w Polsce 0,56 proc. produktu krajowego brutto, co oznacza, że relatywnie do swej zamożności hojniejsza we wspieraniu sądownictwa w UE jest tylko Bułgaria. (...)



TEMAT NUMERU

Skąd przyszedliśmy?

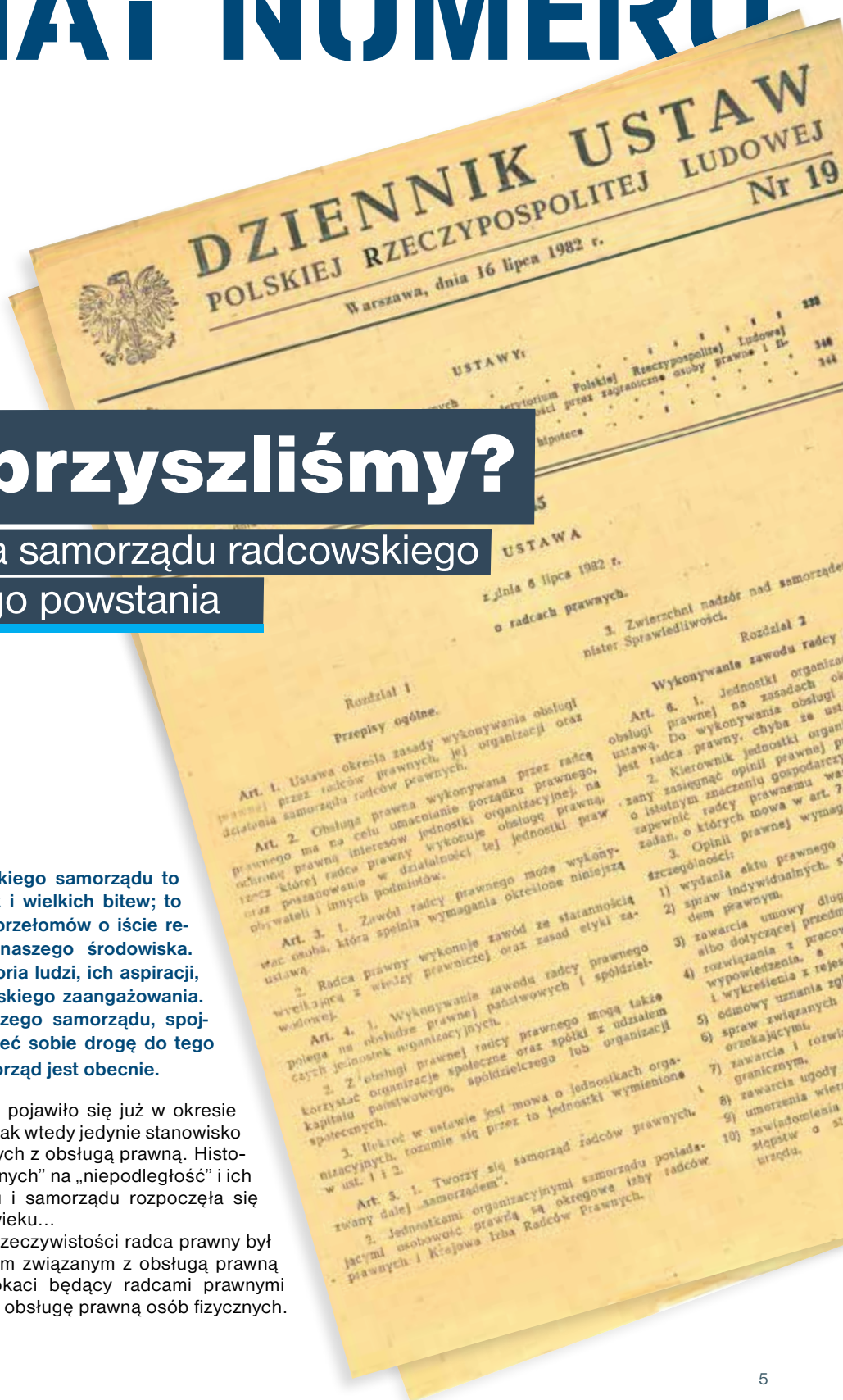
Krótką historią samorządu radcowskiego
w 40-lecie jego powstania

Robert Durlik,
Tomasz Osiński

Historia naszego radcowskiego samorządu to historia małych potyczek i wielkich bitew; to historia pracy organicznej i przełomów o istic rewolucyjnym znaczeniu dla naszego środowiska. Ale to przede wszystkim historia ludzi, ich aspiracji, ciężkiej pracy, społecznikowskiego zaangażowania. Dziś, obchodząc 40 lat naszego samorządu, spojrzymy wstecz, by przypomnieć sobie drogę do tego wszystkiego, czym nasz samorząd jest obecnie.

Pojęcie „radcy prawnego” pojawiło się już w okresie międzywojennym. Było to jednak wtedy jedynie stanowisko w drabinie stanowisk związanych z obsługą prawną. Historia wybijania się „radców prawnych” na „niepodległość” i ich droga do odrębnego zawodu i samorządu rozpoczęła się realnie w drugiej połowie XX wieku...

U początków powojennej rzeczywistości radca prawny był nadal stanowiskiem służbowym związanym z obsługą prawną podmiotu publicznego. Adwokaci będący radcami prawnymi mogli jednocześnie prowadzić obsługę prawną osób fizycznych.





W 1950 roku uchwalono nową ustawę o ustroju adwokatury, która utrzymywała pojęcie radcy prawnego. Co prawda używała go wciąż w kontekście czynności, a nie zawodu, to jednak wprowadzała to pojęcie do obrotu prawnego w regulacjach rangi ustawowej. Przepis art. 63 ust. 2 precyzował: „Adwokatowi, pełniącemu czynności radcy prawnego we władzach państwowych, nie wolno podejmować się udzielania prawnej pomocy osobie fizycznej lub przedsiębiorstwu nieuspołecznionemu”. Tak zaczął kształtować się odrębny status radcy prawnego – jeszcze adwokata, ale już wykonującego odrębne od zawodu adwokata „czynności radcy prawnego”.

2 czerwca 1954 r. Rada Ministrów wydała uchwałę nr 294 „w sprawie zastępstwa sądowego i obsługi prawnej terenowych organów władzy państwowej”, w której to w § 4 przewidziano utworzenie „stanowiska radcy prawnego i zastępcy radcy prawnego” prezydium wojewódzkiej rady narodowej, do którego zadań miała należeć „obsługa prawna”.

Po przełomie politycznym 1956 roku zaczęła się co prawda dyskusja publiczna dotycząca statusu radcy prawnego, ale nie wyszła poza ramy prasy specjalistycznej oraz skupiającego dużą część środowiska prawniczego Zrzeszenia Prawników Polskich. Organizacja ta w listopadzie 1958 roku zwołała ogólnokrajową

zależności i gra interesów między środowiskiem radców prawnych a arbitrażem gospodarczym, która będzie trwała aż do 1989 roku, kiedy to arbitraż został zniesiony. Jednym z podstawowych elementów tej gry był fundamentalny spór o formy reprezentacji środowiska radcowskiego.

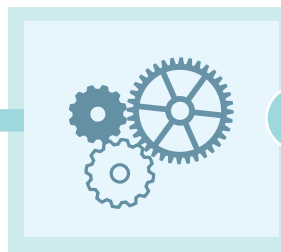
Zaraz po uchwale nr 533 przyjęte zostały kolejne regulacje doprecyzowujące jej postanowienia. 3 lipca 1962 r. wydano zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów „w sprawie ogólnych zasad organizacji obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych”. Z kolei 10 grudnia 1963 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 400 „w sprawie zasad wynagradzania radców prawnych i referentów prawnych zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych, zjednoczeniach oraz w bankach państwowych”, która w pewnym sensie domykała system regulacji dotyczących radców prawnych.

Kilka dni po przyjęciu uchwały nr 400, 19 grudnia 1963 r. Sejm PRL przyjął ustawę o ustroju adwokatury. Faktycznie, w drodze ograniczeń narzuconych adwokatowi, tworzyła ona nowy odrębny od adwokackiego zawód radcy prawnego. Adwokatowi zabroniono prowadzenia obsługi prawnej jednostek gospodarki uspołecznionej. Zakazano również łączenia wykonywania zawodu adwokata ze świadczeniem pracy na stanowisku radcy



6 lipca 1982

– uchwalenie ustawy
o radcach prawnych



Październik 1982

– powołanie przez Ministra
Sprawiedliwości Komitetu
Organizacyjnego Samorządu
Radców Prawnych

konferencję dotyczącą tego zagadnienia, na której po raz pierwszy pojawiły się głosy wskazujące na konieczność uregulowania kwestii radców prawnych na poziomie ustawowym. Również wtedy pojawiły się postulaty wyodrębnienia reprezentacji radców prawnych w postaci związku zawodowego lub odrębnego samorządu. Jednak nie całe środowisko było przekonane do tego pomysłu i ostatecznie nie podjęto żadnych kroków w tym kierunku.

Przełomem w regulacjach dotyczących statusu radcy prawnego była uchwała nr 533 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1961 r. „w sprawie obsługi prawnej przedsiębiorców państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych”, która na lata ukształtowała status radcy. Całość regulacji, zdaniem niektórych, wskazywała na powołanie nowego zawodu – radcy prawnego. Istotne jest, że radcą prawnym nie mógł już być „adwokat wykonujący zawód adwokacki”. Drogi tych dwóch zawodów zaczęły się zatem rozchodzić.

W tym czasie, aby uzyskać status radcy prawnego, należało zdać egzamin „na stanowisko radcy prawnego” oraz uzyskać wpis na specjalną listę radców prawnych prowadzoną przez właściwą okręgową komisję arbitrażową. Arbitraż gospodarczy powstał jeszcze na mocy ustawy z 1949 roku o państwowym arbitrażu gospodarczym i był instytucją mającą pozasądowo rozstrzygać spory o charakterze majątkowym między – w skrócie mówiąc – podmiotami państwowymi. W tym też momencie zaczął się spłót

prawnego. Stanowisko radcy prawnego mogło być zatem obsadzone tylko przez grupę osób spełniających odrębne wymagania i posiadających odrębny status prawny od statusu adwokata.

Takie rozdzielenie dwóch zawodów nie oznaczało jednak konfliktu między tymi środowiskami, tym bardziej że środowiska te ciągle się przenikały. Właśnie na łamach adwokackiego periodyku „Palestra” ukazał się w 1966 roku artykuł radcy prawnego Dyonizego Szyszki po raz pierwszy tak dobitnie ukazujący twórczy ferment w gronie radcowskim. Autor prezentował w artykule dwie tezy, które na lata wyznaczały kierunek działań podejmowanych przez środowisko radcowskie. Po pierwsze, domagał się „ujednolicenia (...) zbioru praw i obowiązków w jednym akcie prawnym traktującym o zawodzie radcy prawnego”, co w przyszłości ziściło się w postaci starań środowiska o pozyskanie własnej ustawy. Po drugie, na kanwie kwestii szkoleń radców wskazywał, że nie ma żadnej płaszczyzny, jak to nazwał „instancji zawodowej”, do której radca prawny mógłby „w razie potrzeby zwrócić się (...), jak do swego opiekuna i patrona”. Ta z kolei sugestia znalazła swoje odzwierciedlenie w staraniach o stworzenie samorządu radcowskiego.

Należy również przypomnieć, że główną płaszczyzną, którą radcowie wykorzystywali, by promować swoje pomysły na zmiany zarówno w zakresie wykonywania zawodu, jak również tworzenia własnych struktur było w tym czasie Zrzeszenie Prawni-



ków Polskich. W 1969 roku Zarząd Główny Zrzeszenia Prawników Polskich powołał odrębny zespół ds. radców prawnych. Osobna komisja ds. radców prawnych istniała również w strukturach Naczelnej Rady Adwokackiej. Tak rodziły się ośrodki, które w przyszłości doprowadzą do zasadniczej zmiany statusu naszego zawodu.

Początek epoki gierkowskiej lat 70. zapowiadał się dla interesów radcowskich bardzo dobrze. VIII Zjazd Zrzeszenia Prawników Polskich w czerwcu 1972 roku stwierdzał w uchwale m.in.: „Pilne jest określenie organizacji obsługi prawnej oraz statusu radcy prawnego poprzez uchwalenie ustawy o obsłudze prawnej organów władzy i administracji państwowej, jednostek gospodarki społecznej oraz organizacji społecznych i zawodowych. (...) Konieczne jest stworzenie instytucjonalnego samorządu radców prawnych (...). Przy realizacji tego postulatu konieczne jest rozważenie wykorzystania istniejącego samorządu adwokackiego (...)”. A więc żądano nie tylko ustawy, ale wprost już również samorządu zawodowego.

Jednocześnie starania o korzystne dla środowiska radcowskiego rozwiązanie prawne były kontrowane przez największego przeciwnika samodzielności radców – Państwowy Arbitraż Gospodarczy. Ponieważ problem ustawy radcowskiej stanął

rozpatrując plany budżetowe na rok następny, jak i sprawozdania z wykonania budżetu, sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości ustosunkowywała się do informacji Państwowego Arbitrażu Gospodarczego m.in. o działaniu arbitrażu w zakresie radcowskiej obsługi prawnej. W trakcie jednego z posiedzeń tej komisji w 1978 roku przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości wiceminister Skóra skrytykował działania Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, mówiąc, że chce się wypowiedzieć również jako... wiceprzewodniczący Zrzeszenia Prawników Polskich, którą to funkcję piastuje równocześnie. I wprowadził wątek, na który czekali radcowie, stwierdzając, że Zrzeszenie uważa, że „do tej pory nie została rozwiązana sprawa samorządu radców prawnych”, albowiem stworzone przez Państwowy Arbitraż Gospodarczy zespoły przy Prezesie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego za taki samorząd nie mogą być uważane. Tezy ministra odnośnie do powołania samorządu radców poparł na tym posiedzeniu również przewodniczący Naczelnej Rady Adwokackiej Zdzisław Czeszejko-Sochacki, stwierdzając, iż utworzenie samorządu radców „wymaga rozważenia”.

Należy też pamiętać, że druga połowa lat 70. to również czas szybkiego samoorganizowania się środowiska, które w rezultacie doprowadzi do powstania samorządu radcowskiego. I tak



wrzesień 1983

– I Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Józef Zych pierwszym Prezesem KRRP



maj 1984

– ukazuje się pierwsza periodyczna publikacja samorządu „Biuletyn Informacyjny”

na porządku dnia, Państwowy Arbitraż Gospodarczy postanowił przejąć inicjatywę. W 1974 roku Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego przygotował projekt ustawy „o obsłudze prawnej państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych”. Zakładał on m.in. utworzenie rozproszonych organizacyjnie „kolegiów radców prawnych” będących swoistą reprezentacją środowisk, które jednak miały być powoływane i odwoływane przez prezesów okręgowych komisji arbitrażowych. Projekt został gwałtownie skrytykowany przez obie istniejące wówczas organizacje prawnicze: Zrzeszenie Prawników Polskich oraz Naczelną Radę Adwokacką.

Państwowy Arbitraż Gospodarczy nie mógł całkowicie lekceważyć umacniającego swoją pozycję siłą faktów środowiska radcowskiego. W 1977 roku Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego powołał tzw. „zespoły radców prawnych przy Prezesie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego i prezesach okręgowych komisji arbitrażowych”. Miały one oficjalnie mieć charakter opiniodawczo-doradczy i stanowić „quasi samorząd”, choć faktycznie były całkowicie podporządkowane arbitrażowi. Tak czy inaczej, pojawiła się w strukturach samorządu adwokackiego kolejna, po Zrzeszeniu Prawników Polskich i zespołach radców, struktura reprezentująca środowisko.

Druga połowa lat 70. to czas wzrastającej świadomości kręgów władzy dotyczącej problemów radców prawnych. Co roku,

w 1976 roku odbyła się pierwsza, organizowana przez przedstawicieli środowiska radcowskiego, konferencja radców prawnych w Łagowie. Już rok później taka konferencja odbywa się w Kołobrzegu, który stanie się stałym miejscem środowiskowych spotkań. Do końca dekady odbywa się ich kilkadziesiąt. Są one o tyle ważne, że zapraszani są na nie również prezesi organizacji prawniczych, działacze partyjni i rządowi oraz posłowie, co dobrze przysłużyło się upowszechnieniu postulatów środowiska. Warto wiedzieć, że głównym inicjatorem tych konferencji był aktywny działacz radcowski z Zielonej Góry, późniejszy pierwszy Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych mec. Józef Zych. W takim stanie środowisko wkracza w rok 1980.

Sytuacja społeczno-polityczna powstała w kraju po porozumieniach sierpniowych umożliwiła środowisku radcowskiemu organizowanie się w nowych formach. Szczególnie aktywne okazują się grupy radców ze Szczecina, Krakowa i Warszawy.

Już 5 grudnia 1980 r. sąd rejestruje w Szczecinie Związek Zawodowy Radców Prawnych, który ma ambicje ogólnokrajowe. Jego prezesem zostaje Aleksander de Large.

Prawie w tym samym czasie na drugim końcu Polski – w Krakowie – grupa radców uzyskuje wpis do rejestru stowarzyszeń – Stowarzyszenia Radców Prawnych w Polsce, które swoim działaniem również chce objąć cały kraj. Głównym działaczem jest późniejszy Prezes KRRP mec. Jacek Żuławski.



W zasadzie wszystkie ośrodki radcowskie za cel stawiają sobie utworzenie samorządu radców prawnych. Jeszcze w październiku 1980 roku w ogólnopolskim piśmie prawniczym „Prawo i Życie” pojawia się artykuł, który donosi, że w kołach rządowych mają być podjęte prace nad stworzeniem samorządu radców prawnych. W styczniu 1981 roku ideę taką popiera uchwałą Ogólnokrajowy Zjazd Adwokatury.

Pozostają jednak wciąż pytania o to, jaki będzie kształt organizacyjny samorządu i zakres jego uprawnień oraz kto będzie mógł przypisać sobie autorstwo ustawy wprowadzającej samorząd?

W pierwszym półroczu 1981 roku istnieje 5 inicjatyw uregulowania kwestii ustawy dotyczącej działalności radców prawnych.

Pierwszy projekt w lutym 1981 roku wnosi do Ministerstwa Sprawiedliwości, co ciekawe, Naczelna Rada Adwokacka. Jest on rezultatem pracy komisji ds. radców prawnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Fakt ten obala zresztą popularne do dziś w środowisku adwokackim twierdzenie, że samorząd radcowski powołały władze celem utworzenia przeciwwagi dla niezależnej adwokatury.

Kolejnym projektem, który – jak się wydawało – miał największe szanse realizacji, ponieważ wychodził niejako ze struktur władzy,

ustawodawczej przez rząd.

Środowisko skupiło się jednak wokół projektu poselskiego. Pierwsze czytanie odbyło się 19 listopada 1981 r. na posiedzeniu komisji sejmowych. Tak jak można było się spodziewać, reprezentant Państwowego Arbitrażu Gospodarczego skrytykował poselski projekt. Neutralne stanowisko zajął przedstawiciel Rady Ministrów, informując przy tym, że Państwowy Arbitraż Gospodarczy wniósł swój projekt do rządu i celowe byłoby powołanie wspólnego zespołu rządowo-parlamentarnego, aby dokonać syntezy obu istniejących projektów. Posłowie jednak odrzucili propozycję takiego procedowania. Tak więc próba wyhamowania prac na tym etapie spełzała na niczym.

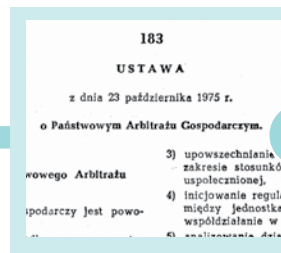
Postanowiono, że szczegółową pracą nad przepisami powinna zająć się podkomisja. Pierwszym pozytywem było to, że przewodniczącym podkomisji został profesor Adam Łopatka – z jednej strony wpływowy działacz PZPR, a z drugiej – w latach 70. przewodniczący Zrzeszenia Prawników Polskich, człowiek dobrze znający problemy i dążenia środowiska radcowskiego. Pierwsze posiedzenie podkomisji miało się odbyć za dwa miesiące – 19 stycznia 1982 r.

13 grudnia 1981 r. na terenie całego kraju zostaje wprowadzony stan wojenny. Zawieszeniu ulegają wszystkie stowarzy-



wrzesień 1987

– przyjęcie Zasad Etyki przez II Krajowy Zjazd



październik 1989

– likwidacja Państwowego Arbitrażu Gospodarczego
– samorząd zaczyna prowadzić listy radców prawnych oraz organizować aplikację

był projekt opracowany przez Państwowy Arbitraż Gospodarczy.

W Państwowym Arbitrażu Gospodarczym działał zespół radców prawnych przy Prezesie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, który opracował własny projekt, nie konsultując tego z Prezesem PAG.

Swój projekt miało też środowisko radcowskie zrzeszone w „Solidarności” w Krajowej Sekcji Zawodowej Radców Prawnych, choć to akurat środowisko nie podejmowało później działań w trakcie prac nad ustawą, a wręcz stwierdziło, że brak jest potrzeby stworzenia samorządu radcowskiego odrębnego od organizacji związkowej.

I wreszcie projekt Zrzeszenia Prawników Polskich... Pracowała nad nim specjalna komisja pod przewodnictwem radcy Zdzisława Kminkowskiego. 21 września 1981 r. Prezydium Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich przyjęło efekt pracy zespołu mec. Kminkowskiego i przekazało go w ręce członków Zrzeszenia będących posłami na Sejm w celu złożenia go jako projektu poselskiego. Tak też się stało. 28 października 1981 r. 20 posłów (5 z klubu poselskiego PZPR, 6 członków ZSL, 5 członków SD i 3 bezpartyjnych) złożyło projekt ustawy o zawodzie radcy prawnego do łaski marszałkowskiej. Niejako w odpowiedzi Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego w listopadzie tego roku przedłożył rządowi swój projekt ustawy regulującej zagadnienia obsługi prawnej w celu uruchomienia inicjatywy

szczenia i związki zawodowe. Kraj zamął w oczekiwaniu dalszego rozwoju sytuacji. Środowisko radców prawnych, jak całe społeczeństwo, podzieliło się w stosunku do sytuacji w kraju i jego przyszłości. Wydawało się, że nie czas na sprawy – z punktu widzenia dalszego rozwoju kraju – drugoplanowe.

Okazało się jednak, że mimo zawieszenia działalności organizacji społecznych Kancelaria Sejmu zaprosiła wszystkich reprezentantów środowiska radcowskiego, którzy przed 13 grudnia pracowali w Sejmie nad ustawą, do wzięcia udziału w planowanym posiedzeniu podkomisji, tyle tylko, że zaproszeni zostali oni jako... „osoby prywatne”.

Na drugim posiedzeniu podkomisji 2 lutego 1982 r. ogłoszono przerwę w jej obradach, by przerehablować rozdział projektu dotyczący aplikacji z wytyczną wskazującą na to, że aplikację miałby prowadzić nowy samorząd radcowski. Odbyły się jeszcze dwa posiedzenia podkomisji. Pracujący nad projektem wciąż nie znali jednak stanowiska rządu. Nie wiadomo było, co dzieje się z projektem Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, który formalnie wpłynął do Rady Ministrów w listopadzie poprzedniego roku. Zadawano sobie pytanie – czy ta cisza, to tylko cisza przed burzą?

Ostatecznie drugie czytanie projektu odbyło się w dniach 12–13 maja 1982 r. Posiedzenie komisji koncyliacyjnie zaczął przewodniczący podkomisji pracującej nad projektem – Adam



Łopatka. Stwierdził on, że przedkładany projekt jest kompromisowy i w pracy nad nim brano pod uwagę stanowisko i rolę Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, mimo że rząd nie zdążył wnieść do Sejmu projektu autorstwa PAG. Poseł Łopatka stwierdził: „Powołanie samorządu oznacza, że sami radcowie przejmą w swoje ręce większość zadań wykonywanych przez Państwowy Arbitraż Gospodarczy. Rozwiązanie to jest wyrazem zaufania do dojrzałości obywatelskiej tego środowiska”.

Okazało się jednak, że atmosfera na komisji nie będzie wcale koncyliacyjna. Jako kolejny głos zabierał Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego – Edward Zahajkiewicz. Nie owijał w bawelnę. Mówił: „W projekcie ustawy przyjęto zbliżone do rozwiązań zawartych w ustawie o adwokataturze zasady przygotowywania radców prawnych do zawodu, powierzając podstawowe obowiązki w tej dziedzinie samorządowi radców prawnych. Rozwiązanie to wydaje się błędne. Nie można w odniesieniu do radców prawnych przyjmować wzorów zastosowanych wobec adwokatów, wykonujących przecież wolny zawód. (...) Zdaniem rządu organizowanie przygotowania zawodowego radców prawnych powinno nadal pozostać w gestii organu państwowego, to jest arbitrażu gospodarczego”. I realizując swoje stanowisko, zaczął zgłaszać poprawki, które wywracały dorobek podkomisji do góry

Gra toczy się dalej. 8 czerwca 1982 r. odbywa się kolejne posiedzenie połączonych komisji sejmowych. Rząd ustami przedstawiciela Państwowego Arbitrażu Gospodarczego jasno sprawa sprawę: radca to pracownik państwowy, wobec tego aplikację powinno prowadzić państwo, czyli jak dotychczas okręgowe komisje arbitrażowe. Połączone komisje przy jednym głosie sprzeciwu i trzech wstrzymujących się przegłosowują przepisy dotyczące aplikacji po myśli Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. Poseł Budzanowska ze Stronnictwa Demokratycznego podsumowuje: „Okroiliśmy samorząd tak dalece, że nie ma on nic do roboty. Niech więc samorząd chociaż określa tryb postępowania dyscyplinarnego, którego prowadzenie jest jego podstawową funkcją”. Tak też się stało. Komisja przyjmuje to rozwiązanie.

17 czerwca odbywa się ostatnie posiedzenie połączonych komisji. Przy 4 głosach wstrzymujących się przyjmują one sprawozdanie. Trzecie czytanie wyznaczono na 6 lipca 1982 r. Sejm przyjmuje projekt na posiedzeniu plenarnym jednogłośnie.

Finis coronat opus... Stało się. Radcowie prawni mają nie tylko swoją ustawę, ale również samorząd. Jeszcze niedoskonały, jeszcze ograniczony, ale wieloletnie starania środowiska doprowadzają do celu. Teraz rozpoczyna się kolejny etap walki – walka o poszerzenie uprawnień i rozszerzenie samorządności.



czerwiec 1994

– ustanowienie odznaki
„Zasłużony dla samorządu
radców prawnych”



czerwiec 1995 r.

– przyjęcie wzoru znaku
identyfikacyjnego samorządu

noгами. Atmosfera się zagęszczała. Zanosilo się na konieczność odesłania projektu z powrotem do podkomisji celem przepracowania. Posłowie się burzyli. „Narzucony przez rząd styl prac nad projektem jest niemożliwy do zaakceptowania” – emocjonalnie zareagował jeden z posłów PZPR. Przewodniczący podkomisji profesor Łopatka przypominał zirytowany, że Państwowy Arbitraż Gospodarczy zgłaszał już wiele projektów, ale rząd nigdy oficjalnie nie przedłożył żadnego z nich, by móc się do niego odnieść. Stwierdzał: „Powstaje problem, czy mamy nadal ulegać trudnym do oceny działaniom nastawionym na odwiekanie uchwalenia ustawy, czy też prowadzić sprawę do szczęśliwego końca”.

Powstał pat. Zgłoszono wniosek o odesłanie projektu do podkomisji w celu dalszej pracy nad poprawkami Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. To mogło wskazywać tylko na jedno – PAG górą. Reprezentanci środowiska radcowskiego obiegli wnioskodawcę propozycją odesłania projektu do podkomisji, prosząc go, by zrezygnował z wniosku i wyjaśniając, jaki może mieć skutek jego przyjęcie. Wniosek zostaje wycofany, a komisja obraduje nadal. Najpierw przegłosowany zostaje nadzór Ministra Sprawiedliwości nad samorządem radcowskim – 1:0 dla radców. Ale potem nie jest już tak dobrze. Przechodzą poprawki Państwowego Arbitrażu Gospodarczego: ewidencję radców prawnych oraz wpisy na listy radców ma nadal prowadzić arbitraż. Komisja przerywa posiedzenie.

Warto pamiętać, że dzień 6 lipca jest obecnie obchodzony przez samorząd jako Dzień Radcy Prawnego.

Zatem od 1982 roku do zadań samorządu należał udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych, reprezentowanie radców prawnych i aplikantów radcowskich, ochrona ich interesów zawodowych, współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa w zakresie dotyczącym jednostek organizacyjnych, obsługi prawnej oraz radców prawnych i aplikantów radcowskich, doskonalenie zawodowe radców prawnych, czuwanie nad należytym wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz prowadzenie badań w zakresie doskonalenia obsługi prawnej. Radcowie uzyskali też własne sądownictwo dyscyplinarne.

Największym sukcesem ustawy było stworzenie własnej, obligatoryjnej i niezależnej od władzy, samorządowej organizacji. Była to już znacząca przeciwwaga wobec arbitrażu. Jak pisał mecenas Żuławski, późniejszy Prezes KRRP w III kadencji: „cały problem, cała trudność polegała na tym, jak odpowiedzieć na podstawowe pytanie, które nam stale stawiano: jak przydać przymiot samorządności zawodowej grupie zawodowej pod tytułem radcowie prawni, którzy wykonują zawód w formie zależnej, czyli pozostają w stosunku pracy. Adwokatatura traktowała nas różnie, część nas popierała, część miała stosunek ambiwalentny. Oczywiście władze państwowe też nie kochały nas za bardzo, też się



odnosiły do idei samorządności z dystansem, ale w końcu przydał nam ten przymiot, bo Sejm uchwalił ustawę. Kompetencje samorządu były wtedy jeszcze okrojone, niepełne, ale już jakiś samorząd był”.

Jednocześnie ustawa nie osłabiła znacząco pozycji Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. Miał on dwie funkcje w stosunku do radców prawnych: po pierwsze, prowadził aplikację arbitrażową i szkolił kadry do obsługi prawnej, a po drugie, zajmował się wpisami na listę radców prawnych i wykreśleniami z tej listy. *De facto* PAG był nadal podmiotem, który miał najwięcej do powiedzenia w sprawach radcowskich.

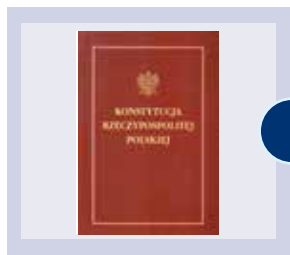
Ustawa o radcach prawnych weszła w życie 1 października 1982 r. Zgodnie z jej art. 82 Minister Sprawiedliwości miał powołać Komitet Organizacyjny Samorządu Radców Prawnych, pełniący funkcje organów samorządu do czasu ich wyboru. Wejść mieli doń przedstawiciele ZPP, NRA, ZZRP i SRP. Do czasu wyboru krajowych organów samorządu Komitet miał uprawnienia Krajowej Rady Radców Prawnych. Rozpoczęły się prace nad kreacją Komitetu.

18 października 1982 r. u Ministra Sprawiedliwości Sylwestra Zawadzkiego odbyło się spotkanie w sprawie Komitetu. Obecni byli przedstawiciele ZPP, SRP i adwokatury, nie było

Hanusz, Tadeusz Jasiński, Piotr Lisiecki, Zygmunt Prośniak, Tadeusz Żurowski. Pierwsza uchwała Komitetu, z 10 grudnia 1982 r., dotyczyła ustalenia liczby tymczasowych okręgowych izb radców prawnych, obszarów ich działania oraz siedzib. Wzorzowano się na liczbie i zasięgu terytorialnym okręgowych izb arbitrażowych, zatem izb radcowskich powołano 19. Tak też zostało do dziś. Powołano pełnomocników ds. organizowania tych izb, uprawnionych do reprezentowania Komitetu wobec radców prawnych zamieszkałych na terenie izby oraz zobowiązanych do zorganizowania wyborów organów samorządu izby i jej delegatów na I Krajowy Zjazd Radców Prawnych.

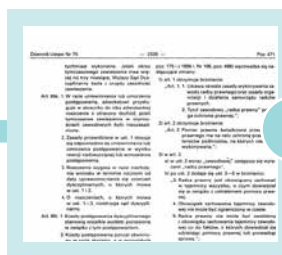
I Krajowy Zjazd Radców Prawnych odbył się w Warszawie w dniach 23–24 września 1983 r. i wtedy też Komitet zakończył działalność. Można zatem uznać, że od października 1982 roku, gdy został powołany Komitet, w ciągu zaledwie roku stworzono krajowe struktury samorządu radcowskiego. Zjazd stanowił przypieczerowanie tego procesu.

W uchwale nr 1 I Krajowego Zjazdu wskazano, podsumowując lata starań o samorząd: „Po wielu latach dezintegracji i niemożności szerokiego, społeczno-zawodowego uaktywnienia się radców prawnych powołanie przez Sejm (...) Samorządu Radców Prawnych pozwoliło w ciągu kilku miesięcy na stworzenie okrę-



kwiecień 1997

– uchwalenie Konstytucji RP wraz z art. 17 dotyczącym roli samorządów zawodowych



maj 1997

– uchwalenie, dzięki staraniom samorządu, tzw. „wielkiej nowelizacji” ustawy o radcach prawnych

prezesa Związku Zawodowego Radców Prawnych, co wynikało z faktu, że *de facto* nie było już Związku, który został zawieszony w momencie ogłoszenia stanu wojennego. Na spotkaniu z ministrem okazało się, że już sam wybór przewodniczącego Komitetu jest sprawą głęboko polityczną. Odpadły kandydatury radców z dużych zakładów, a także fabryk Katowic i Krakowa, jako że w tych przedsiębiorstwach silna była podziemna „Solidarność”. Minister Sprawiedliwości zgodził się, aby przewodniczącym komitetu został mec. Adam Elbanowski.

18 października 1982 r. Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Organizacyjnego Samorządu Radców Prawnych, zgodnie z którym Komitet liczył 49 członków, a znalazło się w nim 17 członków SRP, 19 osób z zespołów radców prawnych przy arbitrażu, 12 osób z ZPP, 10 z adwokatury, 12 z zespołów przy prezesach sądów wojewódzkich. Jak można zauważyć, łączna liczba przekracza 49, bo wielu członków Komitetu było dwójakiej lub nawet trójakiej „proweniencji organizacyjnej”.

Na pierwszym posiedzeniu 20 listopada 1982 r. Komitet wyłonił, w drodze wyboru, prezydium w składzie: Andrzej Elbanowski – przewodniczący, Adam Dobrowolski, Hanna Fatyga, Jacek Żuławski – wiceprzewodniczący, Zbigniew Skrzywanek – sekretarz (później zastąpiła go Hanna Fatyga), Emil Berendowicz – skarbnik, Aleksander Czacki, Celestyn Graszewicz, Andrzej

gowych szczebli samorządowych i organizację Krajowej Rady Radców Prawnych, a jednocześnie aktywne włączenie się Samorządu do współdziałania w sferze reformy gospodarczej i reformy zarządzania. Stało się tak dzięki społecznej współpracy setek – dotąd społecznie biernych – radców prawnych”.

Na pierwszego Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych Zjazd wybrał mecenasa Józefa Zycha.

Samorząd radców prawnych, może ograniczony w działaniu, może o okrojonych kompetencjach, ale jako samorząd, zaczął wreszcie istnieć. Pierwsza kadencja samorządu przypadła na lata 1983–1987. Początki były bardzo skromne. Warto wspomnieć, że pierwsza siedziba władz krajowych samorządu mieściła się w pomieszczeniach zajmowanych przez... Zrzeszenie Prawników Polskich, a także NRA i redakcję „Prawa i Życia”, zaś kolejna lokalizacja to niepozorny blok z lat 70. pod adresem Czerniakowska 159.

Pierwszy Krajowy Zjazd już u zarania działalności naszego samorządu położył nacisk na wszystkie te kwestie, które będą przez następne lata wyznacznikiem jego działań: konieczność doskonalenia zawodowego środowiska, konieczność uczestnictwa radców prawnych jako środowiska eksperckiego w procesie stanowienia prawa czy też na ochronę praw jednostki w relacjach z władzą państwową.

Jedną z pierwszych uchwał podjętych przez Krajową Radę Radców Prawnych – Uchwałą nr 5 z 16 grudnia 1983 r. powołano



Ośrodek Badawczy Radców Prawnych (obecnie Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji), którego pierwszym kierownikiem została mec. Maria Staniszkis.

Podjęto starania o stworzenie własnego pisma samorządowego. Pierwszy numer samorządowego publikatora ukazuje się w dniu 1 maja 1984 roku. Najpierw był to bezpłatny dwumiesięcznik pod nazwą „Biuletyn Informacyjny Radców Prawnych”. Redaktorem naczelnym została Krystyna Chrupkova, dziennikarka „Rzeczpospolitej”, późniejsza pomysłodawczyni i twórczyni tzw. żółtych stron „Rzeczpospolitej” oraz wieloletnia szefowa działu prawnego tego dziennika. Przewodniczącym kolegium redakcyjnego został radca prawny Adam Dobrowolski.

Od początku kształtowania się zawodu radcy prawnego dla naszego środowiska jednymi z najważniejszych były wartości etyczne. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o radcach prawnych „Radca prawny wykonuje zawód ze starannością wynikającą z wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego”. Przepis ten stał się podstawą dla podjęcia wysiłku skodyfikowania tych zasad. I Krajowy Zjazd Radców Prawnych w 1983 r. uchwalił „Tezy w sprawie zasad etyki zawodowej radcy prawnego”. Wspomniana Uchwała nr 5 I Krajowej Rady Radców Prawnych, która powołała do życia Ośrodek Badawczy Radców Prawnych, zob-

i kształcenie, jeśli nie ma uprawnień do doboru do niej kadr (...)”. II Zjazd na Prezesa KRRP ponownie wybrał mecenasa Józefa Zycha.

Znakiem przełomowych zmian zachodzących w Polsce było uchwalenie 23 grudnia 1988 r. ustawy o działalności gospodarczej, zwanej „ustawą Wilczka”, która otwierając gospodarkę na podmioty prywatne, wprowadzała w działalności gospodarczej zasadę, że „Wszystko co nie zabronione, jest dozwolone”. Jednocześnie znówelizowała ona z dniem 1 stycznia 1989 r. art. 87 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, wprowadzając przepis stwierdzający, że radca prawny może być pełnomocnikiem „innego podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach”.

Kolejne zmiany przyniosła nowelizacja ustawy o działalności gospodarczej z dnia 6 kwietnia 1990 r., która weszła w życie 25 maja 1990 r. i zmieniła art. 24 ust. 1 „ustawy Wilczka” w taki sposób, że „działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest również świadczenie pomocy prawnej (obsługi prawnej) podmiotom gospodarczym w zakresie ich działalności gospodarczej przez adwokatów lub radców prawnych oraz przez spółki i spółdzielnie z ich udziałem”. Dopuszczała więc ona wprost radców prawnych do wykonywania działalności gospodarczej (czyli prowadzenia



wrzesień 1997

– wprowadzenie zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości togi radcowskiej jako stroju urzędowego podczas rozpraw sądowych



maj 2004

– KIRP pełnoprawnym członkiem CCBE

wiązała ten Ośrodek do sformułowania zasad etyki zawodowej. Na czele zespołu ds. skodyfikowania zasad etyki zawodowej stała mec. Anna Popowicz, współpracowniczka Ośrodka Badawczego. Pierwszy zbiór zasad etyki przygotowany przez zespół mec. Popowicz został uchwalony przez II Krajowy Zjazd Radców Prawnych, który miał miejsce we wrześniu 1987 roku i odbywał się w komplikującej się sytuacji społecznej. Z jednej strony przyspieszał proces reformy gospodarczej, a z drugiej pogłębiały się tendencje kryzysowe. Czuć było wyczerpywanie się dotychczasowych form ustrojowych. Historia przyspieszyła, a radcowie wyczuli, że otwierają się przed nimi nowe możliwości.

Wytyczne działania uchwalone na Zjeździe przez delegatów ponownie wracają do postulatu przejęcia przez samorząd prowadzenia aplikacji radcowskiej: „II Krajowy Zjazd stwierdza, że polski model obsługi prawnej stworzony przez ustawę o radcach prawnych (...) sprawdził się w minionym 4-leciu, a system obsługi prawnej zawiódł jedynie tam, gdzie ustawa wbrew projektowi poselskiemu i wbrew opinii środowiska radców prawnych wprowadziła ograniczenia i niekonsekwencje. Do takich szkodliwych społecznie niekonsekwencji i ograniczeń należy pozbawienie samorządu radców prawnych kompetencji prowadzenia aplikacji radcowskiej i dokonywania wpisów na listy radców prawnych i aplikantów radcowskich (...). Samorząd radców prawnych nie może ponosić pełnej odpowiedzialności za obsługę prawną

indywidualnych kancelarii) polegającej na świadczeniu obsługi prawnej podmiotów gospodarczych, także poza strukturą spółek lub spółdzielni. Zawód radcy prawnego został więc, bez zmiany ustawy zawodowej, „urynkowiony”.

Zasadnicze zmiany w sytuacji naszego samorządu i zawodu przyniosła likwidacja w 1989 roku Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, co dokonało się ustawą z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych, która weszła w życie 1 października 1989 r. Ustawa ta w art. 7 przyznała okręgowym izbom radców prawnych prowadzenie list radców prawnych i aplikacji radcowskiej

Z momentem likwidacji PAG samorząd radcowski został wyposażony w pełnię kompetencji samorządu zawodowego.

Po tych zasadniczych zmianach dotyczących wykonywania zawodu radcowskiego, jak i samorządu zawodowego, w gwałtownie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej w grudniu 1989 roku zbiera się pierwszy nadzwyczajny, a trzeci w kolejności Krajowy Zjazd Radców Prawnych. Zebrani delegaci wprawdzie poparli dokonywane zmiany modelowe, ale w zjazdowej uchwale określali je jako niewystarczające.

W III kadencji władz samorządu, w latach 1991–1995, Prezesem KRRP był mec. Jacek Żuławski. Najważniejszą kwestią, z którą musiał zmierzyć się samorząd radcowski w tym czasie, było ewentualne połączenie zawodu radcy prawnego z zawodem



adwokata, co było wówczas przedmiotem gorących dyskusji. Jednocześnie Sejm PRL X kadencji i Sejm RP I kadencji zajęły się projektami ustaw, które zakładały połączenie zawodów. Prace te nie zostały jednak zakończone zmianą prawa.

IV Krajowy Zjazd Radców Prawnych w listopadzie 1991 roku zajął jasne stanowisko odnośnie do planów połączenia zawodów radcy prawnego i adwokata, opowiadając się za kontynuacją działań integracyjnych. Zjazd dokonał również nowelizacji Zasad etyki, zmieniając przepisy o tajemnicy zawodowej oraz wprowadził zakaz reklamy, rzecz niemającą wcześniej, w warunkach realnego socjalizmu, większego znaczenia. W trakcie tej kadencji samorząd rozpoczął również przyznawanie złotych i srebrnych odznaczeń „Zasłużony dla samorządu radców prawnych”.

Również w III kadencji samorządu (a więc dopiero po ponad dekadzie istnienia) podjęto decyzję o potrzebie ustalenia znaku Krajowej Izby Radców Prawnych. W 1995 roku podjęto uchwałę w sprawie wzoru znaku identyfikacyjnego radców prawnych.

W lipcu 1992 roku rozpoczęto wydawanie nowego periodyku KRRP pod obecnym tytułem – „Radca Prawny”. „Ojcem-założycielem” nowego „Radcy Prawnego” był jego redaktor naczelny – mec. Adam Dobrowolski – jeden z założycieli samorządu radcowskiego i były wiceprezes KRRP. Stworzył on istniejący przez wiele lat model pisma.

ści. Ustawa ta stanowiła, że wykonywanie zawodu radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej podmiotom gospodarczym, jednostkom organizacyjnym oraz osobom fizycznym, z wyłączeniem spraw rodzinnych, opiekuńczych i karnych. Wyłączenie to nie obejmowało występowania w sprawach karnych w charakterze pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego oraz powoda cywilnego, jeżeli są to instytucje państwowe lub społeczne albo podmioty gospodarcze. Wprowadzono też nowy katalog form wykonywania zawodu. „Wielka nowelizacja” uregulowała również w nowy sposób kwestię tajemnicy zawodowej radcy prawnego, uporządkowała gwarancje niezależności radcy prawnego oraz uregulowała kwestię wynagradzania radców prawnych zatrudnionych na etacie. Ustawa wydłużyła też czas aplikacji.

„Wielka nowelizacja” z 1997 roku zawierała przepis art. 12 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, który upoważnił Ministra Sprawiedliwości do określenia wzoru stroju urzędowego radców prawnych, czyli togi. Toga radcowska jako strój urzędowy radcy prawnego została ustanowiona na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 września 1997 r. w sprawie stroju urzędowego radców prawnych biorących udział w rozprawach sądowych. Zarządzenie weszło w życie 1 grudnia 1997 r. Niewątpliwie toga stała się bardzo ważnym elementem identyfikacji zawodowej radców prawnych.



marzec 2007

– ustanowienie sztandaru
Krajowej Izby Radców
Prawnych



czerwiec 2008

– wprowadzenie obowiązku
szkoleń zawodowych

Na początku IV kadencji, przypadającej na lata 1995–1999, kiedy prezesem KRRP został mec. Andrzej Kalwas, zaczęły się prace zmierzające do poszerzenia kompetencji zawodowych radców prawnych, tak aby zbliżyły się one do uprawnień adwokatów. V Krajowy Zjazd, rozpoczynający IV kadencję władz samorządu, podtrzymał pozytywne stanowisko samorządu radcowskiego odnośnie do ewentualnego połączenia się z zawodem adwokata. Na tym Zjeździe uchwalono również nowe Zasady etyki radcy prawnego.

Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 1 marca 1996 r., która weszła w życie 1 lipca 1996 r., nadała art. 87 § 1 k.p.c. nowe brzmienie: „Pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny (...)”. Radcowie prawni z radością odczytali nowe brzmienie przepisu jako umożliwienie im zastępstwa procesowego także w stosunku do osób fizycznych we wszystkich sprawach cywilnych. Wbrew tym oczekiwaniom Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów (III CZP 116/96) orzekł, że to, czy w zakresie kompetencji radcy prawnego wchodzi zastępstwo procesowe osoby fizycznej w sprawach cywilnych, określi dopiero ustawa zawodowa. Taka wykładnia spowodowała zrozumiałe protesty środowiska i oczekiwanie na decyzję ustawodawcy. 22 maja 1997 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i niektórych innych ustaw. Nowelizacja została nazwana „wielką nowelizacją”, bowiem istotnie zmieniła uprawnienia zawodowe radców prawnych oraz możliwe formy prowadzenia działalno-

Miała też wpływ na zakorzenienie się wizerunku radcy w społeczeństwie. Radcowski niebieski żabot stał się kolorem korporacyjnym, czyli podstawowym kolorem identyfikacji graficznej Krajowej Izby Radców Prawnych.

Samorząd radców prawnych położył istotne zasługi w uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w zakresie przepisów dotyczących samorządności zawodowej. Kwestia samorządności zawodowej została rozwiązana w art. 17 Konstytucji przy wydatnym zaangażowaniu samorządu radców prawnych.

W 1999 roku rozpoczęła się V kadencja samorządu. W tym roku Krajowa Rada Radców Prawnych została przyjęta do Rady Adwokatów i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE) w charakterze członka obserwatora, na takich samych zasadach jak Naczelna Rada Adwokacka. Było to bardzo ważne osiągnięcie, ponieważ potwierdzało, że statut radcy prawnego w demokratycznej Europie jest równy statusom pełnomocników z państw członkowskich Unii Europejskiej. Na tle ówczesnych sporów z adwokaturą było to bardzo istotne. Pełnoprawnym członkiem CCBE Krajowa Rada została 1 maja 2004 r., w dniu akcesji Polski do Unii Europejskiej (samorząd radcowski uruchomił również swoje biuro w Brukseli), a w grudniu 2011 r. radca prawny Maria Ślęzak z OIRP w Gdańsku została przez akklamację wybrana na stanowisko wiceprezesa CCBE. W 2015 r. mec. Ślęzak została prezydentem tej organizacji.

VI Krajowy Zjazd Radców Prawnych w listopadzie 1999 roku na Prezesa KRRP ponownie wybrał mec. Andrzeja Kalwasa. VI



Krajowy Zjazd uchwalił też nowe Zasady etyki, których projekt opracował mec. Zenon Klatka.

W listopadzie 2003 roku miał miejsce VII Krajowy Zjazd Radców Prawnych, który na Prezesa KRRP po raz kolejny wybrał mec. Kalwasa. Na Zjeździe dokonano zmian Zasad etyki, w szczególności w zakresie zakazu reklamy. Należy pamiętać, że od dnia 1 maja 2004 r., w którym samorząd stał się członkiem CCBE, radcowie prawni są obowiązani przestrzegać również kodeksu tej organizacji. W październiku 2004 r., w związku z nominacją mec. Kalwasa na Ministra Sprawiedliwości, Prezesem KRRP został dotychczasowy Wiceprezes Zenon Klatka.

30 czerwca 2005 r. uchwalono nowelizację ustawy samorządowej, w wyniku której nastąpiło tzw. szerokie otwarcie zawodów prawniczych. Egzaminy na aplikację oraz egzaminy zawodowe zostały oparte na pracach pisemnych, a ich opracowanie w dużej mierze powierzono Ministrowi Sprawiedliwości. Pojawiły się też nowe drogi dojścia do zawodu radcy prawnego, bez odbywania aplikacji lub zdawania egzaminu zawodowego. Jednocześnie ustawa ta otworzyła dostęp do całości spraw cywilnych oraz tych karnych, w których stawało się po stronie pokrzywdzonego lub oskarżyciela.

W 2007 roku wraz z VIII Krajowym Zjazdem rozpoczęła się VII kadencja KRRP. Prezesem KRRP został dotychczasowy

1 lipca 2015 r. na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw przyznano radcom prawnym uprawnienie do występowania w charakterze obrońcy w sprawach karnych. Z tą chwilą nastąpiło praktycznie całkowite zrównanie uprawnień zawodowych radców prawnych i adwokatów. Była to rewolucyjna i od dawna oczekiwana zmiana.

We wrześniu 2013 roku miał miejsce X Krajowy Zjazd Radców Prawnych, rozpoczęła się IX kadencja samorządu, a na Prezesa KRRP wybrano wieloletniego działacza samorządowego mec. Dariusza Sałajewskiego.

W 2014 roku obradował Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Radców Prawnych, który przyjął nowy Kodeks Etyki Radcy Prawnego.

W 2016 r. odbył się XI Krajowy Zjazd Radców prawnych i rozpoczęła się X, wydłużona do czterech lat, kadencja KRRP. Stanowisko Prezesa KRRP objął, pełniący już tę funkcję w latach 2007–2013, mec. Maciej Bobrowicz.

W 2017 r. samorząd radcowski świętował swoje 35-lecie. Na Zamku Królewskim w Warszawie 23 września 2017 r. odbyła się główna uroczystość jubileuszu organizowana przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Z okazji jubileuszu uruchomiono też stronę Wirtualnego Muzeum Samorządu Zawodowego Radców Prawnych, którą można znaleźć pod adresem www.muzeum.kirp.pl.



lipiec 2011

– ustanowienie 6 lipca
Dniem Radcy Prawnego



marzec 2022

– otwarcie nowej, własnej siedziby
KRRP przy ul. Powązkowskiej
w Warszawie

Wiceprezes mec. Maciej Bobrowicz. Na Zjeździe tym uchwalono kolejny Kodeks Etyki Radcy Prawnego. W VII kadencji samorządu kontynuowano działania umacniające tożsamość zawodu radcowskiego. Podjęto m.in. decyzję o wykonaniu dla Krajowej Izby Radców Prawnych sztandaru, określono jego wzór i sposób prezentacji. 6 czerwca 2008 r. Krajowa Rada Radców Prawnych podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad wypełniania przez radcę prawnego obowiązku brania udziału w szkoleniach zawodowych. Uchwała ta ustanowiła trzyletnie tzw. cykle szkoleń zawodowych, w ciągu których należało zdobyć 30 punktów szkoleniowych.

W lutym 2010 roku zwołano II Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Radców Prawnych, który w uchwale wypowiedział się krytycznie o projektach ustaw zmierzających do połączenia zawodów radcy prawnego i adwokata. Nastąpiła więc zdecydowana zmiana stanowiska względem tego z początku lat 90.

W VIII kadencji, która rozpoczęła się w 2010 r. Prezesem KRRP ponownie został Maciej Bobrowicz. W 2011 roku dzień uchwalenia ustawy radcowskiej, tzn. 6 lipca, ustanowiono Dniem Radcy Prawnego.

We wrześniu 2012 roku świętowano 30-lecie samorządu radcowskiego. Poświęcony temu jubileuszowi III Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Radców Prawnych podziękował w uroczystej formie wszystkim pokoleniom, które swoim wysiłkiem i pracą przyczyniły się do umocnienia pozycji naszego zawodu.

W 2020 r. rozpoczęła się XI kadencja władz samorządowych, a Prezesem KRRP został mec. Włodzimierz Chróścik. Krótko po inauguracji nowych władz nasz samorząd musiał zmierzyć się z wyzwaniem, jakie przyniosła epidemia COVID-19.

1 kwietnia 2022 r. w Krakowie, uroczystym spotkaniem Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych i Dziekanów Rad Okręgowych Izby Radców Prawnych XI kadencji z byłymi Prezesami KRRP rozpoczęto uroczyste obchody 40-lecia samorządu zawodowego radców prawnych. Niestety, krótko przed spotkaniem dotarła do nas smutna wiadomość o śmierci wieloletniego działacza samorządowego i Prezesa KRRP IX kadencji, mec. Dariusza Sałajewskiego.

Taka w skrócie jest historia powstania i rozwoju samorządu radcowskiego. Jaka będzie nasza przyszłość w świecie ciągłych zmian, zawirowań i nowych wyzwań, zależy tylko od nas – radców prawnych. Mając w pamięci dzieło naszych poprzedników, starajmy się dołożyć naszą cegiełkę do budowy, którą jest nasz samorząd.

Autorzy artykułu: Tomasz Osiński jest radcą prawnym, przewodniczącym Sekcji Historycznej KRRP, redaktorem naczelnym „Temidium”
Robert Durlik jest radcą prawnym, członkiem Sekcji Historycznej KRRP



W 40. ROKU ISTNI JESTEŚMY W DOBRY

Wywiad z r.pr. **Włodzimierzem Chróścikiem**, Prezesem Krajowej Izby Radców Prawnych



Redakcja *Temidium*

Redaktor naczelny *Temidium* Tomasz Osiński: Dziękuję za spotkanie. Korzystając z faktu, że właśnie mija 40 lat od powstania naszego samorządu, pragnę spytać Pana Prezesa o to, jakie refleksje towarzyszą Panu w tym szczególnym dla radców roku? 40 lat temu siedziba samorządu mieściła się w jednym, używanym grzecznościowo pokoju, a dziś rozmawiamy w gabinecie Prezesa we własnej nowoczesnej siedzibie Krajowej Izby Radców Prawnych. Czy to swoista miara sukcesu naszego samorządu na przestrzeni lat?

Włodzimierz Chróścik: Siedziba Krajowej Izby Radców Prawnych jest oczywiście pewnym symbolem drogi, jaką przeszliśmy jako samorząd i organizacja. Prze-

stronne, nowoczesne wnętrza pozwalają nam komfortowo wykonywać obowiązki. Nie ukrywam, że kiedy obejmowałem swoją funkcję, w pierwszych dniach musiałem niemal fizycznie przetrzeć sobie drogę do gabinetu w siedzibie przy Al. Ujazdowskich – pomiędzy kartonami i ciasno upchany biurkami. Bardzo się cieszę, że mimo covidowych trudności udało się niemal w terminie ukończyć remont nowej sie-



ENIA

M PUNKCIE

owej Rady Radców Prawnych

dziby i przenieść naszą pracę tutaj. Zależało mi na stworzeniu pracownikom Biura i radcom prawnym działającym w Krajowej Izbie możliwie komfortowych warunków. Ale siedziba to oczywiście tylko symbol. To, co widzę jako najważniejsze osiągnięcie samorządu po 40 latach istnienia, nie mieści się w murach, tylko w ludziach. Przez lata ciężkiej pracy, także w pewnym sensie tożsamościowej, zbudowaliśmy największy samorząd prawniczy w Polsce, dający najszerze na rynku możliwości wykonywania zawodu i zajmujący niezwykle ważne miejsce w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości. Dzisiaj nie można już wyobrazić sobie polskiej demokracji i polskiej gospodarki bez radców prawnych. Z drugiej strony ten samorząd tworzą niezwykle zaangażowani, kreatywni, pracowici ludzie, którzy inspirują mnie, ale też – jak wiem z rozmów – poprzednich Prezesów, do podejmowania kolejnych zadań, częstokroć bardzo ambitnych, trudnych w realizacji. Moja kadencja jest kadencją takich zadań. Czasem zmian we wszystkich obszarach funkcjonowania samorządu – zapewnienia radcom należytych warunków wykonywania zawodu w niełatwych okolicznościach, stworzenia niepowtarzalnej jakości aplikacji oraz ujednolicenia standardów naszego funkcjonowania. Niektórzy czynią z tego zarzut, jednak ja uważam to za zaletę. I fakt, że możemy podejmować takie wyzwania i kończyć je z sukcesem, jest najlepszym dowodem na to, że jesteśmy jako środowisko w dobrym punkcie, który daje niezwykle interesujące perspektywy na przyszłość.

Nasz zawód zmienił swoje oblicze na przestrzeni lat, choć nadal naszą misją jest niezmiennie udzielanie pomocy prawnej. Jako zawód i samorząd czeka nas kolejny etap rewolucji technologicznej. Jest Pan znany z tego, że temat ten jest Panu szczególnie bliski. Myśli Pan, że jesteśmy jako środowisko dobrze przygotowani do tych zmian?

Zdecydowanie tak i to nie tylko moja opinia, ale weryfikacja dokonywana codziennie na rynku usług prawnych. Przede wszystkim jako samorząd widzimy te wyzwania i chcemy się z nimi konfrontować, szukać rozwiązań i narzędzi, które szybko i skutecznie wesprą radców prawnych i aplikantów radcowskich w ich codziennej pracy. Jest to zresztą konfrontacja o tyle łatwa, że mamy w swoich szeregach wielu znakomitych ekspertów w obszarze nowych technologii, którzy chętnie dzielą się wiedzą i doświadczeniem. Dla mnie osobiście, ale też dla bardzo dużego, ciągle rosnącego grona radców prawnych to obszar fascynujący, w którym widzimy szansę na zbudowanie przewag konkurencyjnych. Pandemia świetnie to zweryfikowała: z jednej strony sami radcy prawni generalnie nie mieli kłopotu z przeniesieniem swojej pracy do środowiska wirtualnego, z drugiej natomiast samorząd szybko (a Izba warszawska zdecydowanie najszybciej) zmienił formę kształcenia aplikantów i szkolenia radców na w pełni zdalne. W KRRP prowadzimy teraz największy projekt informatyzacji samorządu na poziomie krajowym, w kilku obszarach – od kształcenia po sądownictwo dyscyplinarne. Zmieniamy się wedle potrzeb rynku,



naszych klientów i samych radców prawnych. Myślę zresztą, że to nasza cecha zawodowa, element naszego radcowskiego DNA: szybko się uczymy, sprawnie adaptujemy do wyzwań, a w odpowiedzi na problemy kreujemy rozwiązania. Dzięki temu możemy być w wielu aspektach liderem środowisk prawniczych w Polsce.

Ze zmianą oblicza naszego zawodu idzie zmiana pokoleniowa. Coraz więcej młodych radców wchodzi na rynek. Rynek też rośnie, ale czy na tyle, by być optymistą względem tego, że młodzi radcowie mogą liczyć na płynny start w zawodowym życiu? Czy myśli Pan, że samorząd ma tu jakąś rolę do odegrania?

O tej kwestii myślę w zupełnie innej perspektywie – uważam, że samorząd radcowski nie jest od tego, żeby zapewnić radcom prawnym pracę, ale by wyposażyć ich możliwie najlepiej w kompetencje, umiejętności i narzędzia, które pozwolą im samodzielnie i skutecznie poradzić sobie na wymagającym rynku usług prawnych. Dajemy wędkę, a nie rybę. I to naturalne, gdyż środowisko radców prawnych to generalnie ambitni, samostanowiący ludzie, którzy tego typu wsparcia oczekują. Oczywiście prowadzimy też działania, które w ostatecznej konsekwencji poszerzają rynek usług prawnych i potencjalnych klientów – takie jak edukacja prawna, budowanie świadomości zawodu, udostępnianie oferty usług radcowskich – ale to nigdy nie dzieje się wyłącznie w celu wygenerowania większego popytu na usługi prawne w Polsce. A wracając do

pytania: na dobry start zawodowy mogą liczyć ci radcy, którzy dbają o rozwój swoich kompetencji nie tylko stricte prawnych, ale także technologicznych, komunikacyjnych, biznesowych. Oni świetnie sobie radzą na rynku, ba, powiem więcej: oni ten rynek kształtują. Jeśli natomiast radca prawny lub aplikant radcowski potrzebuje pomocy czy inspiracji w budowaniu swoich umiejętności, to na pewno znajdzie w samorządzie na poziomie okręgowym i krajowym szeroką ofertę wsparcia.

Często tym, co ludzi emocjonuje i interesuje, są pieniądze. Również my chcielibyśmy spytać o stan samorządowych finansów w tym roku czterdziestolecia. Czy pandemia i obecne perturbacje gospodarcze wpłynęły na stabilność sytuacji finansowej Izby?

Jesteśmy stabilni finansowo i to nasz podstawowy obowiązek jako władz samorządowych, by tak pozostało. Ważniejsze zadanie w obszarze finansowym, które przed nami widzę, dotyczy bardzo rozsądnego, wręcz inwestycyjnego alokowania środków, którymi dysponujemy. To nie jest łatwe przy ambitnych założeniach planu pracy, jaki przyjęliśmy na tę kadencję, ale fakt, że coś jest trudne, nie oznacza, że jest niemożliwe. W warunkach szalejącej inflacji i niepewności polityczno-gospodarczej nawet tak banalne w gruncie rzeczy zadanie, jak planowanie budżetu na rozwój infrastruktury informatycznej staje się nie lada wyzwaniem. Dlatego jeszcze dokładniej niż wcześniej oglądamy każdą samorządową złotówkę, jaka ma być wydatkowana.

W całym kraju, a zatem i w naszym środowisku radcowskim istnieją obecnie silne napięcia o charakterze politycznym. Jak Pan widzi rolę organów samorządu krajowego w kwestii reagowania na wydarzenia krajowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości oraz zagadnień istotnych społecznie?

Niezmiennie, od wielu lat tak samo. Jesteśmy jako samorząd od tego, żeby dbać o dobre warunki wykonywania zawodu przez radców prawnych, o ich systemowe bezpieczeństwo. Dlatego w przypadku zagrożenia dla tych fundamentalnych praw profesjonalnych pełnomocników reagujemy – zarówno na poziomie komunikacyjnym, jak i merytoryczno-organizacyjnym. Innymi słowy, wyrażamy jasno nasze stanowisko, a jednocześnie rozmawiamy z władzą, ustawodawcą, wyjaśniając konsekwencje problematycznych regulacji. W razie potrzeby animujemy działania całego środowiska prawniczego czy kontaktujemy się z partnerami zagranicznymi, jak choćby z Komisją Europejską. Jestem świadomy tego, że część naszego otoczenia stawia zarzut o niewystarczające działania KRRP, np. w obronie praworządności. Tym osobom niezmiennie odpowiadam, że głośniej nie znaczy lepiej. Przede wszystkim pamiętamy, że reprezentujemy grupę niemal 55 tysięcy radców prawnych i aplikantów radcowskich o różnych poglądach, różnej sytuacji zawodowej i różnym rozumieniu roli samorządu. To, co nas łączy i jest najważniejsze, to etos zawodu oraz szacunek dla podstawowych wartości demokratycznych i wolnorynkowych. Tych bronimy zawsze i zdecydowanie. A na naszą rolę i rozwój samorządu patrzymy przede wszystkim w perspektywie strategicznej, wieloletniej, a nie kadencyjnej. Dlatego nie zawsze angażujemy się w taktyczne spory polityczne. Moim zadaniem jest przeprowadzić samorząd radcowski przez transformację wewnętrzną w trudnych warunkach zewnętrznych. Dlatego codziennie działam tak, żeby efekty tej pracy – kierowanej rozsądkiem i skutecznością – dostrzegli ostatecznie wszyscy zainteresowani.



Czy w związku z napięciami, o których przed chwilą mówiliśmy, widzi Pan jakieś zagrożenia dla samorządu na przyszłość?

Z pewnością z dużym niepokojem obserwujemy losy ostatnio złożonego do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów wniosku o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą tych regulacji ustawy o radcach prawnych, które dotyczą zasad przynależności do samorządu zawodowego. To wniosek niebezpieczny, który podważa fundamentalne zasady niezależności i samostanowienia samorządu radcowskiego. Dlatego działamy w tej sprawie, rozmawiamy z interesariuszami, także partnerami z advokatury i mamy nadzieję, że nie zapadnie niefortunne orzeczenie w tej sprawie.

Jaki jest wobec tego Pana przekaz dla naszego środowiska w 40. rocznicę ustanowienia samorządu radcowskiego?

Bardzo prosty: samorząd radcowski jest najlepszy. Jestem dumny z bycia członkiem tego samorządu i mam głęboką nadzieję, że wszystkie moje Koleżanki i moi Koledzy również tę dumę podzielają. Jesteśmy wspieranym środowiskiem profesjonalistów, pasjonatów, ludzi, którzy osiągnęli już bardzo wiele i mają w planach kolejne ambitne cele. Mamy wpływ na otaczającą nas rzeczywistość, jesteśmy jednym z gwarantów demokracji i gospodarki wolnorynkowej i bardzo dobrze sobie w tej roli radzimy. Dlatego dziękuję w tym miejscu wszystkim radcom prawnym i aplikantom radcowskim zarówno za sumienne wykonywanie zawodu, jak i za zaangażowanie w działania samorządu. Z radością czekam na nasze kolejne, wspólne jubileusze.

Dziękuję za rozmowę.

Fot. Urszula Mróz

**FELIETON DOKOŃCZENIE FELIETONU ZE STR. 18**

W chwili, gdy przekazywałam do druku mój felieton do poprzedniego numeru „Temidium”, nie było jeszcze wojny w Ukrainie, nie był znany ogrom okrucieństwa żołnierzy rosyjskich w stosunku do ludności cywilnej Ukrainy. Chcę poinformować Państwa, że w związku z postawą adwokatury rosyjskiej Rada OIRP w Warszawie podjęła uchwałę o wypowiedzeniu łączącego nas z Izłą moskiewską porozumienia o współpracy. Pragnę też wyrazić najserdeczniejsze podziękowanie

tem wszystkim z Państwa, którzy tak bardzo aktywnie włączyli się w udzielanie pomocy prawnej uchodźcom z Ukrainy. Miałam okazję przysłuchiwać się kilka razy rozmowom, które Państwo prowadzili w ramach warszawskiego radcowskiego telefonu dla obywateli Ukrainy. Nie mam wątpliwości, że dzięki zaangażowaniu i profesjonalizmowi pomogli Państwo wielu potrzebującym.

ARTYKUŁ DOKOŃCZENIE ARTYKUŁU ZE STR. 23

Novum stanowi ciekawy postulat uregulowania aspektów proceduralnych związanych z zarządzaniem konfliktem interesów. Chodzi o obowiązek jego badania przed przyjęciem zlecenia i odpowiedniego reagowania w przypadku jego wystąpienia (odmowy świadczenia usług lub wyłączenia się ze sprawy, względnie rozwiązania konfliktu za zgodą klientów – czyli tego, co teraz wynika z art. 26 i art. 29 KERP) oraz określenia ograniczenia czasowego, po upływie, którego zasada unikania konfliktu interesów nie będzie obowiązywać pomiędzy aktualnym i byłym klientem.

Godność zawodu w życiu prywatnym

Dość żywo debatowano potrzebę ustalenia granic ingerencji dyscyplinarnej w życie prywatne. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP granicę ingerencji wyznacza piecza nad należytym wykonywaniem zawodu. Chodzi więc o realną ochronę społecznej aprobaty dla zawodu, ale bez naruszania konstytucyjnie gwarantowanych granic pieczy oraz w poszanowaniu konstytucyjnych swobód i wolności. Część dyskutantów uważała, że granicę taką stanowi realny i funkcjonalny związek zachowania z działaniem w charakterze radcy prawnego (tzw. kryterium podmiotowe, czyli uzewnętrznianie zawodowego statusu w życiu prywatnym; nie było zgody co do tego, czy związek z zawodem ma być bardziej ścisły lub luźniejszy oraz czy wystarczające jest samo stwierdzenie, że jego postępowanie można skojarzyć ze statusem zawodowym). Zwolennicy kryterium przedmiotowego twierdzili, że reakcja dyscyplinarna musi być ograniczona do niezbędnego minimum i koncentrować się na ocenie postawy radcy prawnego w relacji do istoty wykonywanego przez niego zawodu (zachowania naruszające ochronę praw i wolności osób trzecich oraz udział w wymiarze sprawiedliwości). Inni uważali, że właściwe jest kryterium szkodliwości korporacyjnej, czyli oceny szkodliwości społecznej czynu wobec środowiska zawodowego (chodzi o skutki, które wynikają z postępowania w sposób sprzeczny z przyjętą wzorcową powinnością zachowania członka samorządu, do którego się należy).

Stosunki z klientem i kolegami

W kwestiach relacji z klientem postulowano wyraźniejsze wyartykułowanie zasady, że nie można udzielać pomocy prawnej bez bezpośredniej umowy z klientem (w tym z wykorzystaniem konstrukcji umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej), z wyjątkami dotyczącymi pomocy prawnej z urzędu, nieodpłatnej pomocy prawnej lub wspólnego wykonywania zawodu w spółce będącej formą jego wykonywania. Postulowano ograniczenie obowiązków informacyjnych lub uzyskiwania zgód klienta tylko do przypadku, gdy wynika to z umowy (część z nich stanowi zresztą powielenie regulacji prawnych). Ogólnie wskazano, że formalno-techniczne kwestie zawierania i wykonywania umowy powinny być przedmiotem regulaminu wykonywania zawodu.

Najistotniejszym przedmiotem dyskusji o relacjach z kolegami była kwestia zachowania zasady lojalności przy zmianie formy lub miejsca wykonywania zawodu połączonej z przejściem klientów. Dyskutowano o tym, co powinno decydować w tym zakresie o przejściu klienta – autonomia woli klienta przy zakazie jego aktywnego pozyskiwania przez wszystkie zainteresowane strony czy ochrona interesu organizacji, w której zawód był wykonywany przed przejściem w zabezpieczeniu jej inwestycji w relację z klientem (poniesione nakłady usługowe, organizacyjne, techniczne, finansowe mające na celu pozyskanie i utrzymanie klienta, utracone korzyści). Zastanawiano się, czy jest dopuszczalne w tym zakresie zawieranie różnego rodzaju porozumień lojalnościowych. Zdania były podzielone i zabrakło wyraźnej przewagi w opowiedzeniu się za którymś ze stanowisk.

4. Wnioski – zmieniać, nie zmieniać?

Rozważając potrzebę i ewentualny zakres zmian KERP, nie sposób nie zapytać, co się stanie, gdy nic nie zrobimy w tym zakresie. Trzeba się wtedy liczyć ze skutkami zaniechania.

Niezapewnienie pełnej zgodności z prawem unijnym może spowodować reakcję Komisji Europejskiej. W komunikacie z 2021 roku Komisja po przeprowadzeniu analizy⁷ wskazała, że polskie regulacje (choć chyba bardziej ustawowe, ale w części też etyczne) nie są w pełni zgodne z dyrektywą usługową w zakresie form wykonywania zawodu i struktury własności udziałów, ograniczeń wielodyscyplinarnych, przedmiotu działania i informacji handlowej. Ponadto, brak prawidłowego rozgraniczenia materii kodeksowej i regulaminowej spowoduje trudności w rozgraniczeniu materii deontologicznej od juredykcyjnej. Może mieć to wpływ na postępowania dyscyplinarne np. w zakresie określania materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Brak zmian KERP w sytuacji braku wymaganej aktywności regulacyjnej prawodawcy może być oceniany w kategoriach interesu publicznego. Choć nie wyręczmy tu całkowicie ustawodawcy, to zapobieżenie nadużyciom oraz zapewnienie uczciwej konkurencji zarówno na rynku regulowanych i nieregulowanych usług prawnych oraz międzyrynkowo służy dobru wymiaru sprawiedliwości i chroni interesy odbiorców usług. Nie należy oczywiście zapominać, że zmiany w KERP niosą za sobą skutki społeczno-ekonomiczne. Jeżeli pozwala to na zmniejszenie asymetrii informacyjnej klienta i polepsza jego ochronę przed nadużyciami na rynku, to tym samym uwzględnia dobro wymiaru sprawiedliwości.

Autor jest radcą prawnym, ekspertem Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

⁷ Komunikat Komisji z 9 lipca 2021 r. (COM(2021) 385 final) do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie analizy i aktualizacji zaleceń dotyczących reformy wolnych zawodów z 2017 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

FELIETON

Fot. P. Gilariski

**MONIKA CAŁKIEWICZ**

Dziekan Rady OIRP w Warszawie

DOBRY ROK

Ponieważ za nami drugie w XI kadencji sprawozdawcze Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, tradycyjnie już mój pierwszy felieton publikowany po Zgromadzeniu przeznaczę na krótkie podsumowanie działalności Rady w minio-

Ubiegły rok, jak wiele poprzednich, obfitował w nowe inicjatywy i projekty. Są jednak też okoliczności niezmiennie: wciąż jesteśmy największym samorządem prawniczym w Polsce, a liczba radców prawnych, członków naszej Izby wzrosła w 2021 roku o 704 osoby.

W ramach nowych inicjatyw w reakcji na liczne głosy członków naszej Izby Komisja Doskonalenia Zawodowego zorganizowała cykl szkoleń psychologicznych. Wzięło w nich udział łącznie aż 931 radców prawnych i aplikantów radcowskich. Nie ulega wątpliwości, że zmieniająca się gwałtownie rzeczywistość (nie tylko przez pandemię COVID-19, ale obecnie także przez wojnę w Ukrainie) wpływa na nasze samopoczucie i zdrowie psychiczne. W planach Komisji Doskonalenia Zawodowego jest powtórzenie podobnego cyklu szkoleń w 2022 roku.

Powoli wychodzimy z realiów covidowych. Zajęcia dla aplikantów radcowskich prowadzone były w formie online od stycznia do połowy września 2021 roku, natomiast wszystkie kolokwia odbywały się stacjonarnie, z zachowaniem reżimu sanitarnego. Zorganizowano trzy szkolenia wyjazdowe – dla aplikantów I, II i III roku, co było szczególnie ważne z uwagi na w większości zdalny charakter zajęć w trakcie roku szkoleniowego.

Niezmiennie ważną pozostaje dla nas działalność Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka. Członkowie Izby warszawskiej wzięli udział w Kongresie Generalnym FBE w Paryżu. Komisja działała głównie w trybie online, organizując szkolenia, konferencje i webinary, m.in. spotkanie z prawnikami europejskimi „Modern Bar Association Round Table” oraz konferencje z przedstawicielami izb z naszej wschodniej granicy, na której omawiane były zagadnienia związane z niezależnością zawodów prawniczych. W czerwcu 2021 r. odbyła się flagowa konferencja OIRP w Warszawie – „Modern Bar Association Conference”. Członkowie Komisji zaangażowali się również aktywnie we wsparcie obywateli Białorusi przybyłych do Polski po pokojowych protestach na Białorusi w 2020 roku, a także szkolili radców prawnych zainteresowanych udzielaniem pomocy *pro bono* na rzecz ofiar kryzysu na granicy polsko-białoruskiej.

W ramach promocji zawodu radcy prawni udzielali porad prawnych w Radiu Kolor w programie „Radca radzi”. Komisja Promocji i Rozwoju Zawodowego zorganizowała serię szkoleń dla radców prawnych, dotyczących zdalnego udziału w rozprawach sądowych oraz rozpoczęła prace nad serią instruktażowych filmów o obsłudze wspomnianych programów wykorzystywanych przez sądy. Radcy prawni mogą bezpłatnie korzystać z pomieszczeń w siedzibie Izby, żeby wziąć udział w zdalnych rozprawach.

Pod koniec roku miała też odsłonę nowa strona www.oirpwar-szawa.pl.

Komisja LegalTech przygotowała dwa poradniki: „Standard przetwarzania informacji w chmurze obliczeniowej przez radców prawnych” i „Bezpieczeństwo teleinformatyczne kancelarii radcy prawnego”. Każde z tych opracowań ma ułatwić radcom prawnym bezpieczne korzystanie z narzędzi informatycznych i cyberprzestrzeni.

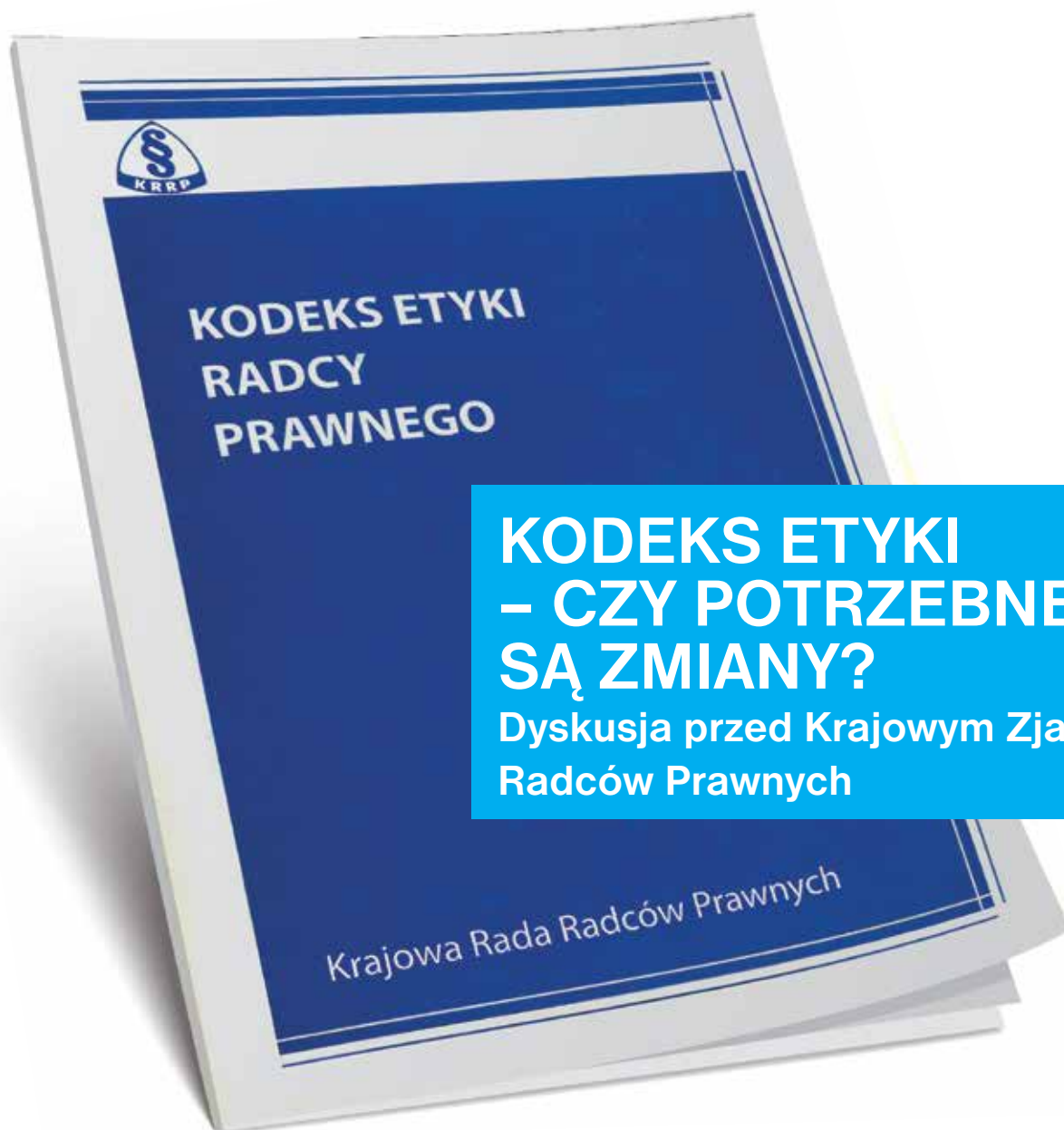
Nie zapominamy o działalności edukacyjnej i *pro bono*. W 2021 roku Radcowski Ośrodek Pomocy Pro Bono przyjął czterdzieści dwie sprawy, z czego już osiem udało się zakończyć. Ponadto podpisane zostały nowe porozumienia: z Fundacją Polska Gościnność i Fundacją Ocalenie. W ramach programu edukacji prawnej „Radca prawny na piątkę” przeprowadzono niemal czterysta lekcji prawa w kilkunastu szkołach. Obecnie w działalność edukacyjną jest czynnie zaangażowanych około osiemdziesięciu radców prawnych i aplikantów radcowskich. Zorganizowano także IV edycję konkursu „Law in action, czyli prawo na co dzień”. Tematem przewodnim konkursu były prawa człowieka.

Z uwagi na ograniczenia epidemiczne nie zdołaliśmy zorganizować wszystkich zaplanowanych wydarzeń kulturalnych i integracyjnych. Staramy się nadrobić te zaległości w tym roku. Zapraszam Państwa bardzo serdecznie do udziału w nich.

Ciąg dalszy na stronie 17.



AKTUALNOŚCI



KODEKS ETYKI – CZY POTRZEBNE SĄ ZMIANY?

Dyskusja przed Krajowym Zjazdem
Radców Prawnych

Sławomir W. Ciupa

Po czterdziestu latach od powstania naszego samorządu radcowskiego wchodzimy jako organizacja zawodowa w wiek średni.

Mamy już własne doświadczenia i możemy z nich wyciągać wnioski. Nadal jednak nie znamy wyzwań, które przy-

niesie przyszłość. Okrągłe jubileusze to nie tylko okazja do celebracji czasu przeszłego, ale to również czas na planowanie zadań, które będą realizowane w przyszłości. W tym oto kontekście po raz kolejny stoimy przed decyzją, czy i jak zmienić Kodeks Etyki Radcy Prawnego („KERP”). Prowa-

„Obowiązek unikania przez radcę prawnego konfliktu interesów służy zapewnieniu niezależności, a także dochowaniu tajemnicy zawodowej oraz lojalności wobec klienta.

dzione od kilku miesięcy na różnych formach publicznej wewnętrznie debaty (mniej lub bardziej sformalizowane dyskusje oraz konsultacje) z udziałem środowiska radcowskiego, gremiów samorządowych, ekspertów oraz innych zainteresowanych osób wskazały na potrzebę zmian, oraz zakreśliły ich proponowany zakres i kształt. W szczególności mam tu na myśli działania Krajowej Rady Radców Prawnych, w tym dostępne dla wszystkich zainteresowanych publiczne webinaria i konsultacje „Zawód z zasadami”, internetowe konsultacje środowiskowe oraz z okręgowymi izbami radców prawnych, konsultacje z Komisją Etyki i Wykonywania Zawodu KRRP oraz Ośrodkiem Badań, Studiów i Legislacji KRRP, konsultacje w ramach grup roboczych powołanych przez Prezydium KRRP. Ponadto doroczną wrocławską konferencję sędziów i rzeczników dyscyplinarnych. Pora podsumować tę dyskusję.

1. Punkty widzenia – jaki kształt ma mieć KERP?

U podstaw każdej debaty o zmianie KERP tkwi nieodmiennie ponadczasowe pytanie – jaki kształt ma mieć kodeks? Jak zwykle stały się tutaj różne punkty widzenia.

Zgodnie z tradycyjnym (zawodowym) punktem widzenia KERP ma być zbiorem wyłącznie zasad ogólnych, a nie szczegółowych obowiązków zawodowych. Odwołując się do aksjologii i tradycyjnych wartości, miałyby one pełnić rolę stabilizującą zasady etyki w funkcji czasu. Stosownie do okoliczności i w zmieniającym się otoczeniu zawodowym można z nich wyprowadzać drogą interpretacji zasady szczegółowe (jako reguły postępowania, które mogą podlegać zmianom). Wedle adaptacyjnego (rynkowego) punktu widzenia, KERP ma nadążać za zmianami otoczenia i dostosowywać się do nich. Zmiany są więc nieuniknione, a ich zakres nieprzewidywalny, gdyż nie da się wszystkiego wyinterpretować z zasad ogólnych. Istotne jest to, aby dla wszystkich było jasne i zrozumiałe jak zachować się w danym przypadku. Należy więc rozsądnie pogodzić zasady ogólne i szczegółowe. Nie chodzi o nadmierną szczegółowość, ale określenie dobrego i godnego zachowania w zmieniającym się otoczeniu.

W mojej ocenie w debacie najmocniej reprezentowany był jednak inny punkt widzenia (trzecia droga). W części godzi on w powyższe postulaty przez rozdział materii kodeksowej od regulaminowej. Zakłada, że zasady etyki zawodowej (jako normy o bardziej aksjologicznej podbudowie oraz stałym etycznym charakterze) powinny być oddzielone od szczegółowych zasad wykonywania zawodu (jako norm o bardziej jurydycznej podbudowie oraz zmiennym materialno-technicznym charakterze). Uważam jednak, że powyższy podział służyć może interesom ogólniejszym, a nie tylko intere-

som środowiska czy wynikającym z gry rynkowej. Chodzi zwłaszcza o dobro wymiaru sprawiedliwości, ochronę interesów odbiorców usług, zapobieganie nadużyciom, zwalczanie nieuczciwej konkurencji. Taki kształt kodeksu zapewni ochronę publicznego zaufania do zawodu jako całości oraz zapobiegnie społecznej dyskredytacji jego poszczególnych przedstawicieli. Zakładam również, że dla lepszego wdrożenia tego postulatu konieczne będzie obudowanie kodeksu i regulaminu wykonywania zawodu różnego rodzaju bardziej konkretnymi interpretacjami np. dobrymi praktykami lub innymi wzorcami postępowania, zaleceniami, rekomendacjami lub innymi wyjaśnieniami.

2. Konteksty – na co mamy wpływ, a na co nie (otoczenie regulacyjne, rynkowe i społeczne)

KERP funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście obejmującym otoczenie regulacyjne, rynkowe i społeczne. Trzeba jednak pamiętać podczas dyskusji o kształcie i zmianach kodeksu, że normy etyczne należą do innego porządku niż normy prawne, rynkowe czy społeczne. Choć są z nimi powiązane i czasami wzajemnie się przenikają, to nie są w stanie ich zastąpić oraz rozwiązać wszystkich wynikających z tego problemów. W mojej ocenie sama zmiana kodeksu może więc nie wystarczyć do spowodowania oczekiwanych przez środowisko pozytywnych dla zawodu, rynku i społeczeństwa efektów, szczególnie szybkich i związanych z opisanymi niżej problemami.

W debatach mocno wybrzmiała teza o legislacyjnych zaniechaniach ustawodawcy. Chodzi o niedostosowanie ustawy o radcach prawnych („u.r.p.”) do obecnych realiów. Dotyczy to obszaru wykonywania zawodu poza stosunkiem pracy, ograniczania form wykonywania zawodu (brak spółki kapitałowej lub spółki osobowej z ograniczoną odpowiedzialnością zawodową), braku jasnego rozgraniczenia regulowanych i nieregulowanych usług prawniczych oraz czynności zastrzeżonych dla usług nieregulowanych, ograniczenia przedmiotu działalności radcowskich spółek przy braku takiej bariery w jednoosobowych kancelariach. Dodałbym od siebie również niepełne zapewnianie zgodności u.r.p. z prawem unijnym¹. Dokonano niewłaściwej implementacji: praktyk wielodyscyplinarnych (co uniemożliwia wspólne wykonywanie zawodu w pełnym zakresie czynności zawodowych z doradcami podatkowymi lub rzecznikami patentowymi) czy informacji handlowej (szczególnie w zakresie reklamy i akwizycji), wymogów co do formy prawnej i własności udziałów, wymogów co do czynności zastrzeżonych dla zawodów regulowanych. Zwracam też uwagę na brak kompleksowego i wyraźnego wyznaczenia granic regulowanych i nieregulowanych usług prawniczych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny sygnalizował już dawno, że usługi nieregulowane mogą być świadczone w ustawowo ograniczonym zakresie przez osoby z wykształceniem prawniczym i posiadające tytuł magistra prawa oraz dotyczyć spraw o mniej złożonym charakterze². W tych okolicznościach zapoczątkowana w 2005 r. deregulacja prawniczych zawodów regulowanych nie tylko nie odnosi się do powyższych problemów, ale i nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, o czym poniżej.

1 Szczególnie chodzi o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2000/31/WE z 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym); 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (dyrektywa usługowa) oraz 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (dyrektywa proporcjonalności).

2 Wyroki TK z: 21.05.2002 r., K 30/01, 26.11.2003 r., SK 22/02 oraz 19.04.2006 r., K 6/06.



Zaniechania regulacyjne w połączeniu z deregulacją nie pozostały bez wpływu na zmiany otoczenia rynkowego. Dotyczyły one zwłaszcza sektora nieregulowanych usług prawniczych, tzw. działalności prawniczej prowadzonej na zasadach ogólnych (swobody działalności gospodarczej). Notuje on od 2005 r. w Polsce duży i dynamiczny wzrost kosztów sektora regulowanych usług prawniczych. Wzrost ten nie wynika bynajmniej z deregulacji tego ostatniego sektora mającej służyć zwiększeniu podaży (w tym dostępności usług), wydajności lub konkurencyjności usług (także przez obniżenie cen w celu zwiększenia popytu, polepszenia jakości, lepszej obsługi klienta). Jest efektem uwolnienia sektora nieregulowanego od spełniania szeregu wymogów regulacyjnych zabezpieczających interes publiczny, w tym dobro wymiaru sprawiedliwości, interesy odbiorców usług, zapobieganie nadużyciom lub nieuczciwej konkurencji (np. określenie zasad promowania, dystrybucji i świadczenia usług oraz odpowiedzialności zawodowej, brak obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności).

W tej sytuacji w Polsce nie rozwinęły się szerzej w sektorze regulowanym klasyczne praktyki wielodyscyplinarne i alternatywne struktury biznesowe, czyli połączenie zasobów prawniczych i nieprawniczych w ramach form wykonywania zawodu. U podstaw ich tworzenia legło założenie, że należy połączyć niezależnie świadczenie usług regulowanych przez prawników z innymi pokrewnymi usługami świadczonymi przez nie prawników, co rozszerzy zakres świadczonych usług oraz zapewni lepsze prowadzenie prawniczego biznesu w sposób osiągający ww. cele. Na przeszkodzie stanęła wadliwa i niepełna implementacja dyrektywny usługowej co do otwartości formy prawnej, struktury własności udziałów i zarządzania, zakresu działania ww. struktur i możliwości w ich ramach czynności.

Skorzystał na tym natomiast sektor nieregulowany. Szczególnie zaś firmy finansujące pojedyncze spory lub ich pakiety (działające jako spółki kapitałowe, głównie z udziałem nieprawników lub częściowym ich udziałem, ale poza wykonywaniem zawodu, tzw. TPF third-party-funding – w Polsce firmy odszkodowawcze, frankowe, windykatyjne). Traktują one prowadzone sprawy jak inwestycję finansową, a więc przyjmują co do zasady zlecenia wysokowartościowe i mające duże szanse na wygraną, generujące wysoką marżę i zwrot z inwestycji. Pozyskują klientów, stosując często marketing i sprzedaż usług zachęcające do wytaczania powództw i połączone z wynagrodzeniem *success fee* w wysokości nierzadko 40–50% kwoty roszczenia (czy nawet zaliczkowaniem kwot na jego poczet). Porzucają jednak sprawy, gdy okaże się, że nie rokuje wygranej. Ponadto rozwijają się w sektorze nieregulowanym spółki kapitałowe oferujące powtarzalne, nieskomplikowane i masowe usługi (np. tzw. doradcy prawni, sieci franchisingowe). Są to tzw. wystandaryzowane i pakietyzowane produkty usługowe, związane z regułą z niskim abonamentowym lub zryczałtowanym wynagrodzeniem oraz limitem rodzaju i czasu usługi. Przybierają one również formę outsourcingu: usług prawniczych tzw. LPO (Legal Process Outsourcing)/LSO (Legal Solution Outsourcing), personelu prawniczego, np. w ramach pracy tymczasowej tzw. LPO (Legal Staffing Providers). Pojawiły się także wirtualne platformy (rynk) prawnicze (np. polecające prawników, służące do generowania dokumentów

prawnych lub świadczenia usług, tzw. wirtualni dostawcy usług bez udziału człowieka lub z małym jego udziałem, tzw. Legal as a service, np. platformy Q&A, chatboty). Z drugiej strony wyhamował rozwój rynku ubezpieczeń ochrony prawnej, skoro klient może nie płacić i mimo tego, że nasze środowisko było tym rozwojem żywo zainteresowane. W jego ramach klienci za opłatą składki oraz w zakresie ubezpieczenia i do wysokości jego sumy mogą korzystać z usług regulowanych bez stosowania wynagrodzenia *success fee*. Lepiej chroni to też ich interesy, albowiem świadczenie takich usług jest regulowane podwójnie (jako zawodów regulowanych i jako zakładów ubezpieczeń).

W przeciwieństwie do tego sektor regulowany notuje największy wzrost jedynie po stronie podaży usług (zwiększenia liczby usługodawców). W tej sytuacji prawnicy świadczący usługi regulowane, poza dużymi i wyspecjalizowanymi kancelariami, nie są w stanie konkurować z ww. firmami na równych zasadach rynkowych. Często, zwłaszcza ci wchodzący na rynek, muszą zadowolić się rolą ich podwykonawcy świadczącego usługi na rzecz klienta firm nieregulowanych, nierzadko z naruszeniem prawa lub zasad etyki (szczególnie jeżeli kontrolują one relacje pomiędzy klientem i prawnikiem, naruszając jego niezależność, tajemnicą zawodową, powodując konflikt interesów) lub pozostają wykluczeni z rynku.

Nie nastąpiła również fundamentalna zmiana w poziomie kultury i edukacji prawnej społeczeństwa. Klienci indywidualni z reguły korzystają z usług prawniczych, gdy już naprawdę nie ma innego wyjścia. Nie wykształcili więc proustługowych nawyków przewencyjnych. Mimo większej świadomości prawnej klientów instytucjonalnych, na tym rynku panuje duża konkurencja oraz rosną

też oczekiwania i wymagania. Widać to szczególnie we wzroście zapotrzebowania na prawników z rozbudowanymi kompetencjami biznesowymi (wiedza o kliencie, jego branży i otoczeniu biznesowym, zarządzanie zleceniami, projektami, klientem) i miękkimi (np. kreatywność i innowacyjność, komunikatywność i praca w zespole, nawiązywanie relacji).

Sądzę, że opisanie konteksty regulacyjne, rynkowe i społeczne mają wpływ na kształt i treść KERP. Zasady etyki nie zastąpią bowiem regulacji ustawowej. Mogą ją uzupełniać, uszczegóławiać lub wyjaśniać, a w pewnych przypadkach nawet ograniczać (ze względu na specyfikę zawodu, w interesie publicznym oraz w sposób niedyskryminujący i proporcjonalny ze względu na osiągnięcie celu, któremu służą). Nie spowodują jednak przywrócenia w pełni uczciwej konkurencji na rynku regulowanym i nieregulowanym, zmiany kultury prawnej klientów i ich zachowań w zakresie preferencji korzystania z usług prawniczych. Zresztą ich celem nie jest wpływanie na rynek i konkurencję. Wpływ zmian KERP na oczekiwania ich adresatów w zakresie poprawy sytuacji zawodowej, prawnej, rynkowej lub społecznej nie będzie więc przełomowy czy błyskawiczny. Kodeks ma raczej wpływ na nasze postawy, motywacje, zachowania, wzorce i reguły postępowania służące dobru i godności zawodu, interesowi klientów i publicznemu. Nawet radykalna i postulowana przez część środowiska jego liberalizacja nie zmieni diametralnie kontekstów, w których on funkcjonuje, szczególnie postępowania władz publicznych, społeczeństwa czy klientów. Nie oznacza to jednak, że nic nie można lub nie da się zrobić. Czego zatem potrzebujemy i co warto konkretnie rozważyć?

„*Dochowanie tajemnicy zawodowej jest prawem i obowiązkiem radcy prawnego. Stanowi podstawę zaufania klienta i jest gwarancją praw i wolności.*”

3. Konkret – czego potrzebujemy i co należy rozważyć przy zmianie KERP?

Uczestnicy wyraźnie wskazali w dyskusjach na potrzebę zmiany KERP. Jako jej uzasadnienie najczęściej akceptowano nieodzowność wprowadzenia ułatwień lub uproszczeń w wykonywaniu zawodu ze względu na zmiany wymogów i warunków jego wykonywania, niezbędność skorygowania części zasad z uwagi na ich jakość legislacyjną lub brak proporcjonalności w stosunku do celu, który miały osiągać, zwiększenie ochrony interesu publicznego – szczególnie konieczność ochrony interesów klientów, zapobieganie nadużyciom lub przywrócenie uczciwej konkurencji ze strony firm z rynku nieregulowanych usług prawnych, zapewnienie zgodności naszych zasad etyki zawodowej z prawem unijnym. W dyskusjach i konsultacjach sformułowano wiele postulatów, uwag, ocen oraz propozycji konkretnych zmian KERP. Najmocniej wybrzmiały jednak następujące:

Informowanie o wykonywaniu zawodu i pozyskiwanie klientów

Obecnie obowiązujący KERP nie zawiera całkowitego i bezpośredniego zakazu reklamy oraz dopuszcza korzystanie z każdej formy informowania o osobie, wizerunku lub usługach radcy prawnego (promocja) bez względu na treść lub zastosowane środki techniczne (art. 31 KERP – z wyjątkami wynikającymi z zakazów objętych przepisami prawa). Zawiera natomiast w tym zakresie zakazy ogólne (naruszenie prawa, dobrych obyczajów lub godności zawodu) oraz stygmatyzowane (art. 32 i art. 35 KERP). Dla zapewnienia pełnej zgodności z prawem unijnym KERP powinien definiować informowanie o wykonywaniu zawodu jako każdą formę promocji (w szczególności reklamę, promocję sprzedaży, PR, publicity, sponsoring, patronat, a także jako sprzedaż osobistą, czyli tzw. akwizycję – kierowanie spersonalizowanych ofert do klientów³), zawierać katalog komunikacji, nie uznawanej za promocję oraz określać uzasadnione ograniczenia w tym zakresie z uwagi na treść (np. wprowadzanie w błąd) i sposób komunikacji (np. komunikacja nachalna lub agresywna).

Z uwagi na objęcie pojęcia „pozyskiwanie klientów” sprzedażą osobistą, obszar pozyskiwania klientów rozumiany jest jako dystrybucja usług (np. sprzedaż bezpośrednia, wiązana, korzystanie z pośredników) oraz tzw. marketing nieformalny (komunikacja związana z organizacją, produktem i jego opakowaniem, ceną i warunkami jego sprzedaży, zasobami organizacji czy zachowaniem pracowników) jako niepodlegające przepisom prawa unijnego pozostałości do etycznej regulacji o charakterze dostosowującym ograniczenia w tym zakresie dla zachowania dobra i godności zawodu. Istotną kwestią do rozważania będzie tu określenie zasad współpracy z osobami trzecimi przy prowadzeniu marketingu i dystrybucji usług, w tym zakresie proponowano przywrócenie zmodyfikowanej zasady korzystania z odpłatnego pośrednictwa (zakazu dzielenia się wynagrodzeniem za pomoc prawną z pośrednikiem).

Do rozważania pozostaje także przeniesienie części tego obszaru do regulaminu wykonywania zawodu, szczególnie tzw. regulacji drogi elektronicznej (art. 35 KERP) wraz z poprawieniem jej jakości legislacyjnej.

Wynagrodzenie

Powrócił temat dopuszczenia wyłącznego wynagrodzenia za pomyślny wynik sprawy, a nie tylko jako dodatkowej premii. Uczestnicy debaty wyrazili pogląd, że obecna regulacja daje się łatwo obchodzić poprzez ustalanie wynagrodzenia na poziomie stawki minimalnej z dodatkową wysoką premią za sukces zaliczaną na jego poczet. Podstawowym argumentem za dopuszczeniem jest poszerzenie dostępu do usług dla ich odbiorców, a także zapewnienie większej konkurencyjności z dostawcami nieregulowanych usług prawnych – co leży w interesie publicznym. Argumenty przeciw to: ekonomiczne uzależnienie się od klienta (zagrożenie dla niezależności i lojalności wobec klienta), możliwość powstania konfliktu interesów poprzez zwiększenie materialnego zainteresowania wynikiem sprawy, niweczenie kompensacyjnej funkcji odszkodowania (*success fee* stanowi koszt dla klienta zmniejszający kompensację). W tym zakresie padały propozycje pozostawienia obecnej regulacji, dopuszczenia od niej wyjątków w interesie klienta ze względu na ważne okoliczności, częściowe dopuszczenie ze względu na charakter sprawy (np. sprawy o niespornym charakterze) lub na szczególne kryteria (np. sprawy o nieznacznej wartości), całkowite dopuszczenie z wyjątkami ze względu na charakter sprawy lub ustalenie maksymalnej wysokości (np. maksymalnie do 20%). Dodabym tutaj, iż można też rozważyć wynagrodzenie warunkowe, gdzie umowa musi precyzować warunki, po ziszczeniu się których klient płaci przynajmniej część wynagrodzenia (w tym zwraca koszty) mimo niepomyślnego wyniku sprawy (np. prawnik doradzi odstąpienie od sprawy, a klient postąpi wbrew jego poradzcie; klient nie zgodzi się na ugodę doradzoną przez prawnika; klient zgodzi się na ugodę odradzaną przez prawnika; klient odmówi współpracy z prawnikiem; sąd obciąży kosztami procesu także klienta jako stronę wygrywającą). Nawet jednak całkowite dopuszczenie *success fee*

nie niweczy obowiązku jego rozsądnego ustalenia, w tym co do wysokości (kryteria z art. 36 ust. 2 KERP).

Odnosnie do wynagrodzenia za pomoc prawną dyskutowano również nad przewróceniem zakazu dzielenia się nim z osobą, z którą radca prawny nie może wspólnie wykonywać zawodu jako postulat zapobiegający nadużyciom firm z rynku nieregulowanego. Postulowano także przeniesienie postanowień regulujących postępowanie przy rozliczaniu się z klientem i ze środkami klienta do regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego przy zliberalizowaniu zakazu potrąceń bezspornych lub należnych kwot wynagrodzenia ze środków klienta (art. 37 KERP).

Wspólne wykonywanie zawodu oraz kontraktowa współpraca z osobami trzecimi

W debacie dostrzeżono potrzebę unormowania zasad wspólnego wykonywania zawodu w ramach praktyk wielodyscyplinarnych i alternatywnych struktur biznesowych – stanowiących formy wykonywania zawodu. Dotyczyło to także wykonywania zawodu w ramach grupy spółek, gdzie podmiotem zatrudniającym jest tylko jedna z nich, a usługi są świadczone na rzecz innych spółek z grupy. W tym zakresie nie jest jednak jeszcze do końca jasne, czy wprowadzenie prawa holdingowego w Kodeksie spółek handlowych pozwoli na rozluźnienie rygorów etycznych⁴. Aktualnie wspólne wykonywa-

³ Patrz wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie C-119/09.

⁴ Zob. opinie Komisji Etyki i Wykonywania Zawodu KRRP z 17 czerwca i 24 września 2020 r.



nia zawodu reguluje zarówno KERP (art. 40–42), jak i regulamin wykonywania zawodu. Regulacja jest częściowa i dość wąska, gdyż odnosi do jednostek organizacyjnych (w tym osób prawnych), koordynatorów lub radców prawnych zatrudniających kolegów, częściowo tylko do kancelarii i spółek.

Najgorętszą dyskusję wzbudziło zagadnienie umownej współpracy przy wykonywaniu zawodu z osobami trzecimi. Szczególnie dotyczyło to firm operujących na rynku nieregulowanych usług prawniczych i niestanowiących form wykonywania zawodu (firmy odszkodowawcze, frankowe, windykacyjne, zewnętrzni dostawcy usług marketingowych i dystrybucyjnych). Wobec braku regulacji ustawowej w tym zakresie padły propozycje, aby w obszarze kontraktowym regulował to KERP. Wskazano tu różne kierunki – całkowity zakaz współpracy, jeżeli firmy naruszają przepisy prawa lub zasady wykonywania zawodu i etyki zawodowej, dopuszczalność współpracy w przypadku zobowiązania się tych firm do poszanowania prawa oraz zasad wykonywania zawodu i etyki zawodowej pod rygorem wypowiedzenia umowy lub pełnomocnictwa w razie ich naruszenia, zakaz korzystania z konstrukcji umowy lub faktycznego świadczenia na rzecz osoby trzeciej poza współpracą odbywającą się pomiędzy formami wykonywania zawodu, lub tylko na podstawie pełnomocnictwa klienta, wprowadzenie zasady, że utrzymywanie przez radcę prawnego przy wykonywaniu zawodu jakichkolwiek związków, w tym kapitałowych, gospodarczych, organizacyjnych lub umownych, z osobami wykonującymi zawód regulowany lub osobami trzecimi nie może naruszać zasad kodeksu.

Formy wykonywania zawodu, struktura udziałów i zarządzania, zakres działalności, łączenie usług prawniczych z innymi usługami

Omawiane zagadnienie należy wprowadzić do materii ustawowej, ale implikuje dylematy etyczne. Brak możliwości wykonywania zawodu w ramach spółek kapitałowych lub całkowitego ograniczenia odpowiedzialności zawodowej w spółkach osobowych, wąskie możliwości wspólnego wykonywania zawodu z innymi zawodami regulowanymi lub współpracy z nieprawnikami, ograniczony do świadczenia pomocy prawnej zakres działalności, brak unormowania zasad łączenia usług prawniczych z innymi usługami rodzą szereg wątpliwości w zakresie tego, co można, a czego nie można robić. Dyskutanci byli zgodni co do tego, że wykonywać czynności zawodowe można tylko w ramach form wykonywania zawodu. Dopuszczenie do nich nieprawników następuje aktualnie w ramach ustalonej ustawowo struktury udziałów i zarządzania nimi. W tych ramach nie mieści się działalność prawnicza lub inna związana pomocniczo ze stosowaniem prawa – wykonywana na zasadach ogólnych. Jeżeli prowadzi ją radca prawny, podlega to ocenie prawnie-etycznej w świetle art. 8 ust. 1 u.r.p. oraz art. 11 i art. 25 KERP. Z debaty

wynikało także, że ograniczenie zakresu działalności niektórych form wykonywania zawodu przy swobodzie innych w tym zakresie jest niekonstytucyjne.

Zauważono, że większe dylematy powstają w przypadkach, gdy klient w ramach pomocy prawnej oczekuje także wsparcia bardziej merytorycznego lub biznesowego, lub gdy w tych ramach świadczone są inne usługi, szczególnie szkoleniowe, alternatywnego rozwiązywania sporów, negocjacji. Pojawiły się głosy, że w takim przypadku należy uznać, że jest to świadczenie pomocy prawnej, o ile stanowi ono świadczenie główne, a pozostałe usługi są mu podporządkowane. W przeciwnym razie są to czynności pozazawodowe, jeżeli przeważają w nich te inne usługi, choćby nawet były związane ze stosowaniem prawa. W tym zakresie KERP z pewnością nie rozwiąże wszystkich problemów, gdyż wymaga to zmian ustawowych.

Tajemnica zawodowa

Kolejny gorący temat to prawo do ujawnienia tajemnicy zawodowej, gdy radca prawny jest zaangażowany w postępowanie z klientem lub przeciwko klientowi jako strona, lub inny uczestnik. W istocie postulowano tutaj możliwość wykorzystania takich informacji we własnym interesie (art. 16 KERP), ale w postępowaniu mającym związek z wykonywaniem zawodu, w ograniczony i uzasadniony prawem do obrony lub sądu sposób oraz przy wyłączeniu jawności postępowania. Zwolennicy takiego rozwiązania twierdzili, że prawnie (jest to gwarantowane w art. 42 i art. 45 Konstytucji RP, a więc ma wyraźną i wystarczającą podstawę prawną, zaś zasady etyki mogą to uściślić, co do sposobu realizacji) i orzecznictwo⁵ (na podstawie koncepcji wyważenia chronionych dóbr w sytuacji ich kolizji) nie budzi to wątpliwości.

Dużym zainteresowaniem podczas debaty cieszyło się zagadnienie zabezpieczenia tajemnicy zawodowej (art. 22–23 i art. 35 pkt 6–7 KERP). Złożone propozycje akcentują, że ze względu na postęp technologii postanowienia regulacji powinny być tu elastyczniejsze i zostać przeniesione do regulaminu wykonywania zawodu. Jako minimum regulacyjne trzeba rozważyć określenie wymogów odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa organizacyjnego i technicznego, a także postępowanie na wypadek, gdy klient nie godzi się na ich zastosowanie.

Konflikt interesów

Wróciło do dyskusji zagadnienie przypisywania konfliktu interesów. Zasada przypisywania wynikała niegdyś wyraźnie z KERP⁶. Po usunięciu tego postanowienia dyskusyjne jest, czy w ogóle nie obowiązuje, czy może aktualnie być wywodzona z art. 26 ust. 1 KERP. Propozycja wychodzi z założenia, że taka regulacja nie może być akceptowana. Wnioskodawcy uważają, że przypisywanie konfliktu (potocznie tzw. „zarażanie konfliktem”) innym osobom wykonującym zawód w ramach wieloosobowej formy wykonywania zawodu, lub z którymi wspólnie wykonuje się zawód w ramach praktyk wielodyscyplinarnych, lub z którymi współpracuje się w wieloosobowej strukturze umownej, ale dzieli się informacjami i wykonywaniem czynności zawodowych, lub prezentuje się na zewnątrz jako jedną organizację, jest istotne z punktu widzenia zachowania standardów w unikaniu konfliktu.

Ciąg dalszy na stronie 17.

⁵ Por. uchwała Sądu Najwyższego z 26 listopada 1962 r., VI Ko 61/62.

⁶ Art. 22 ust. 5 KERP z 2007 r. „Obowiązek wyłączenia się ze sprawy i powstrzymania się od wykonywania czynności spoczywający na radcy prawnym, dotyczy także radców prawnych, z którymi radca prawny w czasie prowadzenia danej sprawy, świadczył pomoc prawną wspólnie w zespole radców prawnych albo spółce lub kancelarii, choćby nie byli oni zaangażowani w poroczenie danej sprawy”.

II ZGROMADZENIE OIRP W



Osoby wyróżnione odznaczeniami „Zasłużony dla samorządu”

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

25 maja 2022 r. odbyło się drugie w tej kadencji Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Podczas spotkania, które podobnie jak w 2021 roku przybrało formę hybrydową, podsumowano działania Izby warszawskiej w roku ubiegłym i zaprezentowano plany poszczególnych komisji na kolejne miesiące. Samo Zgromadzenie i wszystkie towarzyszące mu głosowania przebiegły sprawnie i zgodnie z harmonogramem.

Spotkanie otworzyła Dziekan Rady OIRP w Warszawie, dr hab. Monika Całkiewicz, przedstawiając proponowany porządek Zgromadzenia oraz informując delegatów o zasadach udziału w spotkaniu. Zgodnie z wieloletnią tradycją, przed wysłuchaniem sprawozdania z działalności OIRP, osoby uczestniczące w Zgromadzeniu uczciły minutą ciszy pamięć członków Izby warszawskiej, którzy odeszli w minionym roku.

Następnie Pani Dziekan przeprowadziła głosowanie nad powołaniem Komisji Mandatowej i poprosiła o zabranie głosu obecnego na Zgromadzeniu Prezesa KRRP i Wicedziekana Rady OIRP w Warszawie, Włodzimierza Chrościka. Prezes podzielił się z delegatami swoimi refleksjami na temat wyzwań, z jakimi przez ostatnie 12 miesięcy zmagali się radcowie prawni i zreferował pokrótce działania samorządu radcowskiego w skali kraju.

– *Niestety przez ostatnie lata kryzysowe sytuacje zaczęły się stawać dla nas normą – najpierw pandemia COVID-19, potem wyzwania związane z „Polskim Ładem”, po nim nadeszła wojna w Ukrainie, a w ostatnich tygodniach pojawił się głośny temat wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z ustawą zasadniczą wybranych regulacji ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Ciągłe uczymy się przystoso-*

wywać do nowej rzeczywistości i nowych wyzwań, ale jestem przekonany, że jako silny, sprawnie i zgodnie działający samorząd damy sobie radę – mówił Prezes – (...) Od kilku miesięcy pracujemy nad zmianami przepisów samorządowych – ciągle aktualna pozostaje dyskusja o naszej ordynacji wyborczej czy kodeksie etyki. Zachęcam do włączania się do tej dyskusji, byśmy mogli wspólnie wypracować rozwiązania, które pozwolą nam dostosować przepisy do nowej rzeczywistości gospodarczej i społecznej, a jednocześnie kultywować etos naszego zawodu i jego najwyższe standardy.

Kolejnym etapem tegorocznego Zgromadzenia OIRP w Warszawie było przyznanie złotych i srebrnych odznaczeń „Zasłużony dla samorządu” członkom Izby warszawskiej oraz pracownikom Biura Rady za wieloletnią współpracę ze stołeczną OIRP. Złote odznaczenia otrzymali:

- Tomasz Nawrot, członek redakcji „Temidium” i Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego OIRP w Warszawie; w latach 2013–2020 Przewodniczący Komisji ds. Integracji Środowiskowej i Pomocy Koleżeńskej;
- Tomasz Osiński, od 2007 r. redaktor naczelny „Temidium”;

WARSZAWIE XI KADENCJI

- Hanna Szynkiewicz-Wanat, od 2011 r. Przewodnicząca Kapituły Klubu Radcy Prawnego OIRP w Warszawie;
- Marek Wikiński, członek Okręgowej Komisji Rewizyjnej OIRP w Warszawie; w latach 2013–2016 Przewodniczący Komisji ds. Wpisów;
- Artur Załuski, od 2007 r. członek Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego OIRP w Warszawie.

Po uroczystym wręczeniu odznaczeń Dziekan Rady przystąpiła do podsumowania działalności Izby warszawskiej w 2021 roku. Podkreśliła, że liczba radców prawnych zrzeszonych w OIRP w Warszawie stale rośnie (w poprzednim roku Izba powiększyła się o 704 radców prawnych!), a wydarzenia takie jak egzamin zawodowy, egzamin na aplikację radcowską czy ceremonie ślubowania radców prawnych i aplikantów radcowskich są organizowane bez żadnych zakłóceń bez względu na trudności, jakich narażają niedawne obostrzenia sanitarne. Dziekan Rady omówiła najważniejsze działania wszystkich komisji Rady. Z uwagi na wyjątkową sytuację międzynarodową w minionym roku szczególna rola przypadła Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka

– Podobnie jak pozostałe Komisje, z uwagi na pandemię KZiPCz miała ograniczone możliwości działania, ale mimo tego udało nam się zorganizować dwie konferencje online – styczniową „Modern Bar Association Conference Round Table Meeting” oraz „Modern Bar Association” w czerwcu. (...) Na szczególną uwagę zasługuje również zaangażowanie tejże Komisji we wsparcie obywateli Białorusi, którzy przybyli do Polski po protestach w swojej ojczyźnie w 2020 roku.

Pani Dziekan zwróciła także uwagę na działalność edukacyjną Izby warszawskiej oraz Radcowskiego Ośrodka Pomocy Pro Bono.

– Nie zwalniamy tempa – w ubiegłym roku Ośrodek przyjął 42 sprawy, z czego 8 udało się już zakończyć. (...) Jeśli chodzi o program „Radca prawny na piątkę”, to z dumą mogę potwierdzić, że w kilkunastu szkołach udało nam się przeprowadzić prawie 400 lekcji dotyczących prawa – w tę

działalność jest zaangażowanych około 80 radców prawnych i aplikantów radcowskich (...).

Po sprawozdaniu z działalności Rady przyszła kolej na sprawozdanie z wykonania budżetu OIRP w Warszawie, przedstawione przez Skarbnika Rady, r.pr. Norberta Tomasz Wareckiego. Następnie swoje sprawozdania przedstawili kolejno: Przewodniczący Okręgowej Komisji Rewizyjnej, r.pr. Marek Wikiński, przewodniczący Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego, r.pr. Robert Karpiński oraz Rzecznik Dyscyplinarny, r.pr. Bartosz Miszewski.

Delegaci niemal jednomyślnie podjęli uchwały w sprawie przyjęcia sprawozdania i oceny działalności Rady oraz wykonania budżetu OIRP w Warszawie za 2021 rok, a także przyjęcia sprawozdania finansowego. Podobnie było w przypadku przyjęcia sprawozdań i oceny działalności pozostałych organów Izby: Okręgowej Komisji Rewizyjnej, Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego i Rzecznika Dyscyplinarnego.

Zgromadzenie uchwaliło również budżet OIRP w Warszawie oraz plan pracy Rady na 2022 rok.



Laureaci złotych odznaczeń (od góry): r.pr. Tomasz Nawrot, r.pr. Tomasz Osiński, r.pr. Hanna Szynkiewicz-Wanat, r.pr. Marek Wikiński

KRYSZTAŁOWE SERCA



Laureatka „Kryształowego serca” r.pr. Magdalena Bartosiewicz w otoczeniu członków Rady OIRP w Warszawie.

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

4 czerwca 2022 r. odbyła się uroczysta gala wręczenia statuetek „Kryształowe Serce Radcy Prawnego”. W tym roku trafiły one do dziewięciorga radców prawnych, w tym do radczyni prawnej należącej do OIRP w Warszawie – mec. Magdaleny Bartosiewicz. W konkursie nominowany był również r.pr. Michał Rytel, członek Izby warszawskiej.

Gałę finałową konkursu poprowadziła Sekretarz Krajowej Rady Radców Prawnych r.pr. Agnieszka Gajewska-Zabój, która powitała członków KRRP, Dziekanów Rad OIRP, członków kapituły konkursu, zaproszonych gości, a przede wszystkim bohaterów dnia – radców prawnych nominowanych w tegorocznej edycji konkursu „Kryształowe Serca Radcy Prawnego”.

– Zwykle, gdy na takich uroczystościach pojawiają się przedstawiciele kapituły, wszyscy zebrani zastanawiają się, w jaki sposób byli oni w stanie dokonać tak trudnego wyboru. Jak spośród wielu niezwykle ważnych dokonań wybrać te, które zasługują na wyróżnienie? Zawsze w tych momentach odczuwam dyskomfort. I dzisiaj jest podobnie – przy-

znał Maciej Bobrowicz, były Prezes KRRP, członek kapituły konkursu. – *Bo, jak porównać nieporównywalne, jak zważyć działalność kogoś, kto rzucił wszystko i pojechał na granicę pomagać ofiarom wojny, do pracy kogoś, kto od wielu lat wspiera osoby niepełnosprawne, działa na rzecz obrony praw zwierząt czy wygrywa trudne procesy? Zawsze dokonujemy wyboru z bolącym sercem, ponieważ wszyscy nominowani w konkursie są warci nagrodzenia. Są ludźmi, którzy robią piękne rzeczy. Statuetki Kryształowego Serca są wyrazem naszej wdzięczności wobec nich, ale prawdziwą nagrodą dla nich jest satysfakcja płynąca z czynienia dobra – powiedział były Prezes KRRP.*



Radcy Prawnego 2022



O tym, jak trudno dokonać wyboru laureatów spośród tylu zasłużonych nominowanych osób, mówił także Prezes KRRP Włodzimierz Chrościk.

– W tym roku, jak zresztą w każdej edycji, zabrakło nam Kryształowych Serc. Wyłonienie laureatów było jak zawsze niezwykle trudne, bo przecież wszyscy państwo zasługujecie na nagrodę i najwyższy szacunek. Między innymi dlatego zdecydowałem się rozszerzyć pulę nagród o dwa wyróżnienia Prezesa KRRP. Pragnę także podziękować Państwu z nieco innej perspektywy niż mój przedmówca – jako przedstawiciel samorządu radcowskiego. Swoją wieloletnią pracą i zaangażowaniem oprócz pomagania potrzebującym robicie jeszcze jedno – budujecie najlepszy z możliwych wizerunek naszego zawodu. To bardzo ważne, dlatego od 14 lat doceniamy waszą działalność i zaangażowanie – przyznał Włodzimierz Chrościk.

Sekretarz KRRP Agnieszka Gajewska-Zabój ogłosiła, że w tym roku kapituła konkursu wybrała dziewięć laureatów. Kryształowymi Sercami Radcy Prawnego uhonorowani zostali: Magdalena Bartosiewicz z OIRP w Warszawie, Zbigniew Dworak z OIRP w Katowicach, Angelika Kimbort z OIRP we Wrocławiu, Jakub Ławniczak z OIRP w Białymstoku, Joanna Pińkowska z OIRP w Koszalinie, Jerzy Podmokły z OIRP w Bydgoszczy, Justyna Rokita-Kasprzyk z OIRP w Lublinie, Anna Strama z OIRP w Krakowie i Michał Urban z OIRP w Gdańsku.

Dodatkowo swojego laureata wskazali internauci w głosowaniu online, w którym wzięło udział 7 tys. osób. Nagrodę internautów za

wyróżniającą działalność społeczną oraz bezinteresowną pomoc otrzymał Krzysztof Balczun z OIRP w Wałbrzychu.

Wyróżnienia Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych trafiły do Piotra Cybuli z OIRP w Krakowie oraz Michała Pankiewicza z OIRP w Poznaniu.

W imieniu nominowanych i laureatów głos zabrała mec. Joanna Pińkowska z OIRP w Koszalinie.

– Pragnę, w imieniu wszystkich nominowanych, wyróżnionych i laureatów podziękować członkom Krajowej Rady Radców Prawnych, Dziekanom Rad Okręgowych Izb Radców Prawnych i członkom kapituły konkursu za zwrócenie uwagi na naszą działalność i danie nam możliwości uczestnictwa w tej uroczystości. Panuje powszechne przekonanie, że działania pro publico bono przynoszą benefity tylko osobom korzystającym ze wsparcia. Ale to nieprawda. Korzystamy także my – pomagający. Wspieranie daje niesamowitą satysfakcję, poczucie sensu wykonywanej pracy i wzbogaca nasze życie – powiedziała ze wzruszeniem.

W kapitule konkursu zasiadli Prezes KRRP Włodzimierz Chrościk, były Prezes KRRP Maciej Bobrowicz z OIRP w Zielonej Górze, Weronika Filiks-Michalska z OIRP w Kielcach, Alicja Juszczyk z OIRP w Krakowie, Gabriela Krajczewska z OIRP w Bydgoszczy, Jan Łoziński z OIRP we Wrocławiu oraz Teresa Żurowska z OIRP w Koszalinie.

Uroczysta gala odbyła się 4 czerwca 2022 r. w hotelu Mercure przy ul. Złotej w Warszawie.



Laureaci „Kryształowego serca” z całej Polski



Redakcja Temidium

Redakcja Temidium: Spotykamy się dziś, żeby porozmawiać o Centrum Koordynacji Pomocy Prawnej Krajowej Rady Radców Prawnych, które zostało powołane w listopadzie 2021 r. w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej, a którego Pani – przewodnicząca Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka Rady OIRP w Warszawie, jest koordynatorką. Czy mogłaby nam Pani przybliżyć koncepcję Centrum i powody, dla których zostało powołane?

Magdalena Bartosiewicz: Cieszę się, że możemy poruszyć ten temat, ponieważ jest on nadal aktualny. Centrum, jako grupa robocza zaangażowanych radców prawnych, zostało powołane w listopadzie 2021 r., a faktycznie rozpoczęło działania w grudniu 2021 r. To była odpowiedź naszego samorządu na potrzebę pomocy prawnej *pro bono* na rzecz ofiar kryzysu uchodźczego na granicy polsko-białoruskiej, który rozpoczął się od sytuacji w Usnarzu. Jako radcowie prawni i radczynie prawne zaangażowaliśmy się od razu w organizację takiej pomocy, jednakże czas pokazał, że kluczowe jest jej ustrukturyzowanie. W listopadzie 2021 r. wraz z Prezesem KRRP Włodzimierzem Chróścikiem oraz członkiem Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka naszej Izby (obecnie także członkiem Komisji Praw Człowieka KRRP) r.pr. Jackiem Białasem pojechaliśmy do Białegostoku, aby razem z przedstawicielami OIRP w Białymstoku spotkać się z aktywi-

„Wrażliwość

wywiad z r.p. Magdaleną Bartosiewicz, radcą
Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie

stami działającymi przy granicy, przedstawicielami Fundacji Dialog oraz Strażą Graniczną i zorientować się, jak najlepiej zbudować samorządowe struktury pomocowe. Efektem było powołanie Centrum.

Jakie były ogólne założenia działania Centrum?

Przedmiotem działania Centrum było koordynowanie udzielania pomocy prawnej ofiarom kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, a także osobom zaangażowanym w rozwiązanie tego konfliktu. Prace grupy roboczej były skupione głównie w punkcie znajdującym się w miejscowości Dubiny, gm. Hajnówka. Pomoc była także świadczona w formie dyżurów telefonicznych. W skład grupy roboczej tworzącej Centrum weszli: r.pr. Anna Czemielińska, r.pr. Jakub Ławniczak oraz r.pr. Piotr Sajewicz z OIRP w Białymstoku, r.pr. Jerzy Makowski oraz r.pr. Filip Rakoczy-Nazimek z OIRP we Wrocławiu, a także r.pr. Adam Zięba z OIRP w Warszawie. R.pr. Janusz Trochimiak z białostockiej OIRP, także członek Komisji Praw Człowieka KRRP oraz ja zostaliśmy koordynatorami grupy. Członkowie grupy roboczej dyżurowali w punkcie w Hajnówce w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r. oraz koordynowali świadczenie pomocy prawnej *pro bono*, która była adresowana do cudzoziemców będących ofiarami kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, osób podejmujących działania na rzecz rozwiązania tego kryzysu oraz do członków społeczności lokalnej, którzy udzielali pomocy humanitarnej cudzoziemcom. Dodatkowo współpracowali z nami radcowie, radczynie oraz aplikanci i aplikantki z całej Polski, którzy na zasadach *pro bono* podejmowali się dalszego prowadzenia spraw przejmowanych przez Centrum. Tych osób było wiele. Nie ukrywam, że jestem pod wrażeniem naszych Koleżanek i Kolegów, którzy zaangażowali się wtedy w działania na rzecz pomocy ofiarom kryzysu.

Kto z naszej Izby zaangażował się w pomoc w ramach Centrum?

Oprócz wspomnianego r.pr. Adama Zięby, który dyżurował z przerwami prawie trzy miesiące w punkcie w Hajnówce, w pomoc prawną *pro bono* i prowadzenie spraw detencyjnych oraz przed Urzędem ds. Cudzoziemców zaangażowani byli także radcowie prawni Piotr Turowicz, Marta Balcerowska, Anna Sobańska-Devos, Edyta Romanowska, Michał Mysłowski oraz aplikanci radcowscy Maciej Moryc i Karolina Brzezińska. Wszystkim tym osobom należą się ogromne wyrazy uznania za ich zaangażowanie, wrażliwość na krzywdę innych i bezinteresowną chęć niesienia pomocy ofiarom kryzysu na granicy.

Czy Pani także podejmowała się prowadzenia spraw *pro bono* w tym zakresie?

Oczywiście, prowadziłam i prowadzę sprawy zarówno detencyjne, tj. o zwolnienie cudzoziemców ze strzeżonych ośrodków Straży Granicznej, jak i przed Urzędem ds. Cudzoziemców. Także pozostali członkowie grupy roboczej oprócz koordynacji tych działań byli zaangażowani w reprezentowanie cudzoziemców w postępowaniach. Działaliśmy na zasadzie „wszystkie ręce na pokład”. W momencie kumulacji kryzysu tej pracy było naprawdę dużo, ale chyba wszyscy czuliśmy, że inaczej nie można. Mieliliśmy także dużo szczęścia, bo posiadaliśmy wsparcie ekspertów w sprawach cudzoziemskich. Przykładowo w samej naszej warszawskiej Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka są Koleżanki i Kole-



na krzywdę”

ą prawnym, przewodniczącą Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka Rady
e, członkiem Komisji Praw Człowieka Krajowej Rady Radców Prawnych

dzy, którzy specjalizują się od lat w prowadzeniu spraw cudzoziemców w ramach organizacji pozarządowych, z którymi współpracują, tj. r.pr. Jacek Białas, r.pr. Adam Chmura, r.pr. Ismena Saadi, r.pr. Magdalena Sadowska oraz r.pr. Patrycja Mickiewicz. Na bieżące wsparcie tych osób mogliśmy liczyć cały czas, mimo ich obciążenia, które w tamtym czasie było także ogromne. W ramach KIRP organizowaliśmy także szkolenia dla wszystkich zaangażowanych członków, które były prowadzone *pro bono* np. przez r.pr. Adama Chmurę.

Dlaczego zaangażowali się Państwo w pomoc dla osób w strefie przygranicznej z Białorusią?

Gdy w sierpniu 2021 r. opinia publiczna dowiedziała się o sytuacji, jaka miała miejsce w Usnarzu, naturalne było dla nas, iż jako radcowie i radczynie także my musimy zaangażować się w pomoc na rzecz osób, które stały się ofiarami tego kryzysu. Była to zwykła potrzeba serca i przekonanie, że tak trzeba i taka jest nasza rola jako prawników. Nasz samorząd zaangażował się w te działania praktycznie od początku. Cieszyliśmy się także, gdy nasza działalność została zauważona np. przez takie osoby jak Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich dr Hannę Machińską, która 17 grudnia 2021 r. odwiedziła punkt w Hajnówce, spotkała się z osobami dyżurującymi i nie ukrywała, że docenia działania członków i członkiń samorządu radców prawnych w tym zakresie.

Z którymi organizacjami współpracowaliście Państwo najwięcej?

W ramach Centrum współpracowaliśmy z Fundacją Dialog z Białegostoku, Fundacją Ocalenie, Klubem Inteligencji Katolickiej, a także z organizacjami i aktywistami zrzeszonymi w ruchu społecznym Grupa Granica, w tym Nomada Stowarzyszenie, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polskim Forum Migracyjnym oraz z Helsińską Fundacją Praw Człowieka.

Jak wielu osobom udało się pomóc w ramach działania Centrum?

W trakcie działania Centrum przy granicy polsko-białoruskiej radcowie i radczynie oraz aplikanci i aplikantki podjęli się wsparcia ofiar kryzysu w około 150 przypadkach. Osoby dyżurujące pozostawały pod telefonem 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu, a także wyjeżdżały na tzw. interwencje terenowe oraz do placówek Straży Granicznej. Pomoc była realizowana zarówno w sprawach dotyczących tzw. pushbacków, udzielenia ochrony międzynarodowej, jak i sprawach detencyjnych, a rzadziej w sprawach karnych w przypadku stawiania zarzutów osobom udzielającym pomocy humanitarnej na rzecz uchodźców. Interwencje miały na celu głównie zapobieganie wykonaniu pushbacków i umożliwienie cudzoziemcom złożenia wniosku o ochronę międzynarodową i wprowadzenie

cudzoziemca w tzw. procedury azylowe. W większości przypadków pojawienie się na miejscu radcy prawnego gwarantowało, iż Straż Graniczna nie dokona wydalenia cudzoziemca i odmowy przyjęcia od niego wniosku o objęcie go ochroną międzynarodową.

A jak do tej działalności Centrum odniosły się służby porządkowe i graniczne? Jakie są Państwa doświadczenia?

Doświadczenia są różne, natomiast nie spotkaliśmy się na pewno ze sprzeciwem co do naszej działalności. O otwarciu Centrum informowaliśmy także wszelkie służby działające przy granicy. Nasze doświadczenia pokazują, że w sytuacji, w której cudzoziemiec otrzymuje pomoc prawnika, przestaje być anonimowy, a w pewnym momencie to było kluczowe.

Czy międzynarodowa społeczność prawników może wesprzeć taką działalność? Jeżeli tak to w jaki sposób?

Myślę, że ważna jest wymiana doświadczeń. Wiele z nas, w wielu krajach, jest od lat zaangażowanych w pomoc na rzecz migrantów. Kryzysy miały już miejsce wcześniej w takich państwach jak np. Włochy czy Grecja. Być może Koledzy i Koleżanki z innych państw mogliby wesprzeć nas radą i doświadczeniem. Poza tym ważne jest, aby mówić cały czas na forum publicznym o tym, co dzieje się na polsko-białoruskiej granicy.

Jak z perspektywy czasu oceniłaby Pani działania Centrum?

Członkowie grupy roboczej, a także radcy, radczynie, aplikanci i aplikantki działający *pro bono* przy granicy i w sprawach detencyjnych dali się poznać jako osoby, na których wsparcie liczyć mogli nie tylko cudzoziemcy, będący bezpośrednimi ofiarami kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, ale także członkowie organizacji pozarządowych i mieszkańcy terenów przygranicznych. Inicjatywa stworzenia Centrum oprócz tego, że umożliwiła udzielenie pomocy prawnej rzeszy osób pokrzywdzonych sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, wpłynęła też bardzo pozytywnie na rozwój współpracy między naszym samorządem a przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz środowisk zajmujących się zagadnieniami związanymi z ochroną praw człowieka. Dodatkowo Centrum z punktem w Hajnówce stanowiło podwaliny dla ustrukturyzowania naszych działań pomocowych *pro bono* w sytuacjach kryzysowych i sprawdza się to obecnie w sytuacji, w której pomocy potrzebują uchodźcy, którzy przybyli do Polski w związku z wojną w Ukrainie. Jako Centrum prowadzimy teraz wraz z przedstawicielami innych zawodów prawniczych projekt pomocowy Prawnicy Ukrainie, w ramach którego świadczymy pomoc prawną przebywającym w Polsce osobom pokrzywdzonym agresją rosyjską, m.in. w ramach infolinii prawnej. Zapraszam do zapoznania się ze stroną projektu <https://prawnicy-ukrainie.pl/> i przyłączania się członków i członkiń naszej Izby do działań pomocowych.

XX Piknik Radcy Prawnego OIRP



Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

To była naprawdę świetna zabawa! 29 maja 2022 r., po dwóch latach przerwy, powróciło jedno z najbardziej wyczekiwanych wydarzeń Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie – rodzinny Piknik Radcy Prawnego. Jak zwykle na uczestników pikniku czekała moc atrakcji, a frekwencja po raz kolejny przeszła wszelkie oczekiwania organizatorów.

W tym roku, w związku z dużym sukcesem poprzedniej edycji sztandarowego wydarzenia integracyjnego Izby warszawskiej, Piknik Radcy Prawnego ponownie zawitał do malowniczego kompleksu „Rancho pod Bocianem” w podwarszawskich Przypkach. Rozległa przestrzeń, pełna zieleni, malowniczych skałniaków i uroczych zakątków, była idealnym miejscem, w którym każdy mógł znaleźć okazję do relaksu.

Tradycyjnie Piknik rozpoczął się o godzinie 10.00. Na gości czekało wiele atrakcji – od ogromnych „dmuchańców” i warsztatów garncarskich dla dzieci, przez rozgrywkę paintballa i ściankę wspi-

naczkową, aż po tor dla quadów – i wszystkie one cieszyły się nieślabnącym zainteresowaniem gości przez cały czas niedzielnego wydarzenia. Radcowie prawni i aplikanci wraz z bliskimi mogli również skorzystać z poczęstunku przygotowywanego na rozgrzanych rusztach, pełnych grillowych specjałów oraz ze słodkich przysmaków, zimnych napoi i szerokiego wyboru orzeźwiających lodów.

Uczestnicy wydarzenia mieli także okazję wziąć udział w konkursie fotograficznym na najlepsze piknikowe zdjęcie opublikowane po imprezie na Facebooku z hasztagiem #PiknikRadcyPrawnego. Nagrody w rywalizacji ufundowali partnerzy wydarzenia: Hotel

Sponsorzy:

w Warszawie



Anders w Starych Jabłonkach, Wydawnictwo C.H. Beck i Wolters Kluwer Polska, wspierający organizację spotkania.

Wesoły gwar i muzyka nie ustawały do samego końca Pikniku. Choć pogoda początkowo budziła mieszane uczucia uczestników, słońce zdominowało niebo nad Ranchem pod Bocianem i obyło się bez deszczu oraz zimnych podmuchów wiatru.

Na stronie www.oirp.warszawa.pl można zapoznać się z filmem oraz galerią zdjęć z wydarzenia.

POWRÓT DO WSPÓLNEJ ZABAWY

– VIII Bal z okazji Dnia Radcy Prawnego

Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

3 czerwca 2022 r. w zabytkowych murach Fortecy Kręglickich w Warszawie odbył się długo wyczekiwany Bal Radcy Prawnego. Wyjątkowości temu wydarzeniu dodawał fakt, że powracający po dwóch latach przerwy spowodowanej pandemią COVID-19 Bal zbiegł się z 40. rocznicą istnienia samorządu radców prawnych. Z tego powodu w uroczystości chętnie wzięli udział nie tylko członkowie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, ale również przedstawiciele pozostałych samorządów prawniczych oraz reprezentanci organów krajowych i okręgowych. W wydarzeniu uczestniczyli także goście zagraniczni.

Każda edycja Balu z okazji Dnia Radcy Prawnego cieszy się ogromnym zainteresowaniem środowiska radcowskiego. Niebagatelną oprawą, wyśmienity catering i porywająca do tańca muzyka to tylko część walorów tego wyjątkowego wydarzenia. Jednakże jego sercem od zawsze są goście, których szampańska zabawa jest najlepszą wizytówką gali organizowanej przez Izbę warszawską. W tym roku jedno z najbardziej prestiżowych wydarzeń prawniczego świata zyskało dodatkową, unikalną wartość, która uczyni je niezapomnianym na lata – Bal zbiegł się bowiem z 40-leciem istnienia samorządu radców prawnych. To była doskonała okazja, by zaprosić do wspólnego świętowania także członków pozostałych okręgowych izb oraz przedstawicieli zaprzyjaźnionych samorządów z kraju i zagranicy.

Bal był również okazją do spotkania czterech dziekanów Izby warszawskiej, widocznych na zdjęciu w prawym górnym rogu. Na fotografii na następnej stronie od lewej: Włodzimierz Chrościk (dziekan w latach 2013–2020), Monika Całkiewicz (obecnie pełniąca funkcję dziekana), Dariusz Śniegocki (dziekan w latach 1996–2010) oraz Michał Stępniewski (dziekan w latach 2010–2013).

Wieczór w ceglanych wnętrzach XIX-wiecznej budowli do późnych godzin nocnych uświetniał koncert zespołu „Drugi Tydzień”, który zagrał największe hity minionych dekad. Oprócz zespołu na żywo, goście mogli pobawić się przy didżejskich setach z wyjątkowym akompaniamentem skrzypiec i saksofonu – DJ & LADY SAX – także na żywo.

Doborowe towarzystwo, świetna muzyka i suto zastawione stoły sprawiły, że wieczór upłynął gościom w wyśmienitych nastrojach, a zabawa trwała do białego rana.

Dziękujemy za udział w tegorocznym Balu. Do zobaczenia za rok!





MODERN BAR ASSOCIATION CONFERENCE. YESTERDAY-TODAY-TOMMOROW



Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

W dniach 2–3 czerwca 2022 r. na 38. piętrze warszawskiego wieżowca Warsaw Spire odbyła się kolejna edycja międzynarodowego forum przedstawicieli samorządów prawnych – Modern Bar Association Conference. Przez dwa dni radcy prawni i adwokaci z 12 krajów, od Chile po Azerbejdżan, wymieniali się wiedzą i doświadczeniami związanymi z działalnością ich rodzimych izb radcowskich i adwokackich. Spotkanie odbyło się w formie hybrydowej, co umożliwiło udział w konferencji także osób, które nie mogły pojawić się w tych dniach w Warszawie.

Modern Bar Association Conference to cykliczne wydarzenie, które co roku przyciąga do Warszawy przedstawicieli samorządów prawnych z całego świata. Podczas konferencji omawiano różne aspekty funkcjonowania izb z takimi miastami jak: Ankara, Bruksela, Berlin, Drezno, Frankfurt, Kolonia, Lima, Londyn, Madryt, Mediolan, Marsylia, Nicea, Tbilisi i Sofia.

Organizatorem konferencji jest Komisja Zagraniczna i Praw Człowieka Rady OIRP w Warszawie pod przewodnictwem r.pr. Magdaleny Bartosiewicz, która wraz z r.pr. Mariuszem Maciejewskim nadzorowała prace nad przygotowaniem wydarzenia.

Rozpoczęcie spotkania w tym roku poprzedziło uroczyste podpisanie porozumienia o współpracy między Meksykańską Izbą Adwokacką a Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie. Samorządy były reprezentowane przez Dziekanów obu izb podczas sygnowania dokumentów – adw. Victora Olea Pelaeza oraz r.pr. Monikę Całkiewicz.



Następnie pani Dziekan Rady OIRP w Warszawie otworzyła konferencję MBAC, witając wszystkich uczestników oraz życząc im merytorycznych prezentacji i owocnych dyskusji.

Ponieważ pierwszy dzień konferencji miał charakter typowo prelekcyjny, podczas trzech sesji wykładowych zaproszeni mówcy poruszali najważniejsze kwestie dotyczące działalności ich rodzimych samorządów, tj. poszerzanie rynku i promocja usług prawnych, projekty edukacji prawnej w szkołach, etyczny nadzór nad praktyką prawa i promocją usług prawnych czy organizacja pomocy dla uchodźców z Ukrainy.

Drugą częścią flagowego wydarzenia KZiPCz był dzień warsztatowy. Uczestnicy konferencji podzieleni na 5 grup pracowali nad zadaniem, które polegało na zaplanowaniu międzynarodowego wydarzenia, atrakcyjnego dla członków wszystkich izb.

– Z powodu pandemii przez ostatnie dwa lata konferencja organizowana była w formie zdalnej. Bardzo cieszymy się, że w tym roku udało nam się zaprosić gości do Warszawy i spotkać z nimi osobiście. Wszyscy byli bardzo entuzjastycznie nastawieni. Omówiliśmy wiele tematów i nowych, wspólnych inicjatyw, które zaczniemy realizować na jesieni – podsumowuje spotkanie mec. Bartosiewicz.

Konferencja zakończyła się udziałem w dorocznym Balu z okazji Dnia Radcy Prawnego, który jednocześnie był uroczystym wydarzeniem podsumowującym 40-lecie istnienia samorządu radców prawnych.

RELACJA Z KONFERENCJI W IZBIE ADWOKACKIEJ W PALERMO – „KRYZYS W UKRAINIE: ROLA PRAWNIKÓW EUROPEJSKICH”



Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

6 maja 2022 r. Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie podpisała umowę o współpracy z Izbą adwokacką w Palermo. Podczas oficjalnego spotkania Izbę warszawską reprezentował Wicedziekan Rady Adam Król oraz przewodnicząca Komisji Zagranicznej i Praw Człowieka Magdalena Bartosiewicz. W imieniu Izby adwokackiej w Palermo porozumienie o współpracy ze stołecznymi radcami prawnymi podpisali prezydent Izby Antonio Gabriele Armetta oraz członek Rady odpowiedzialny za relacje zagraniczne adw. Michele Calantropo.

Podpisanie umowy było połączone z konferencją „Kryzys w Ukrainie: rola prawników europejskich”. Uczestnicy wydarzenia omówili dotychczasowe doświadczenia dotyczące pomocy na rzecz uchodźców z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi oraz europejskie i włoskie przepisy mające zastosowanie do wsparcia uchodźców i przekazywania pomocy Ukrainie. W konferencji



udział wzięło ponad 200 osób zgromadzonych w sali Sądu Apelacyjnego w Palermo, a także prawników śledzących to wydarzenie online.

Poza przedstawicielami OIRP w Warszawie na konferencji głos zabrali następujący prelegenci:

- Davide Farina – Konsul Honorowy Rzeczypospolitej Polskiej;
- Prof. Massimiliano Marinelli – profesor i wykładowca Uniwersytetu w Palermo;
- Viktoriya Prokopovych – przedstawicielka Forum Ukraina we Włoszech;
- Guido Galipò – ekspert Uniwersytetu w Palermo;
- Lorenzo Tondo – dziennikarz i korespondent wojenny gazety „The Guardian”.

Gości konferencji powitali prezydent Izby Antonio Gabriele Armetta, Wicedziekan Adam Król oraz Konsul Honorowy RP Davide Farina. Wszyscy wyrazili nadzieję, że porozumienie o współpracy zawarte między obiema izbami będzie szczególnie istotne wobec aktualnej sytuacji w Europie. Odniesli się także do wagi zagadnień, które miały być poruszane na konferencji.

– *Mamy obecnie do czynienia z największym po drugiej wojnie światowej kryzysem humanitarnym w Europie i w sformułowaniu tym nie ma przesady. Nawet gdyby wojna w Ukrainie zakończyła się jutro, musimy zdawać sobie sprawę, że powrót uchodźców do ich ojczyzny nie będzie łatwy i szybki, mając na uwadze skalę zniszczeń. Nasi goście z Ukrainy będą potrzebowali naszego wsparcia w najbliższym, przy czym trudnym do określenia, czasie. W to wszystko wlicza się także rozwiązywanie wielu problemów prawnych i właśnie w tym zakresie zaangażowanie prawników europejskich będzie kluczowe* – wskazywał Wicedziekan Adam Król.

Następnie głos zabrali zaproszeni mówcy. Jako pierwszy wystąpił prof. Massimiliano Marinelli, który omówił kwestię prawa europejskiego i zagadnienia ochrony czasowej, a także tego, w jaki sposób powinna być ona stosowana w stosunku do uchodźców z Ukrainy zgodnie z decyzją UE w tej sprawie.

Z kolei r.pr. Magdalena Bartosiewicz opowiedziała uczestnikom konferencji o doświadczeniach radców prawnych i aplikantów radcowskich z OIRP w Warszawie w związku ze świadczeniem pomocy, w tym pomocy prawnej, na rzecz uchodźców z Ukrainy. Zaprezentowała także projekt samorządu radców prawnych mający na celu niesienie pomocy prawnej na rzecz uchodźców z Ukrainy „Prawnicy Razem”, realizowany przez Centrum Koordynacji Pomocy Prawnej Krajowej Rady Radców Prawnych.

– *Jestem dumna z tego, że tylu członków naszego samorządu podjęło się działań pomocowych na rzecz uchodźców pokrzywdzonych działaniami wojennymi. Radcowie prawni i aplikanci radcowscy po raz kolejny pokazali, że mają ogromne serca i są gotowi do niesienia pomocy wszystkim potrzebującym osobom* – podkreślała r.pr. Magdalena Bartosiewicz.

Jako trzeci wystąpił Guido Galipò, który odniósł się do stosowania meandrów włoskiej konstytucji w sprawach świadczenia pomocy na rzecz uchodźców z Ukrainy. Po nim Viktoriya Prokopovych podzieliła się doświadczeniami rodzin ukraińskich, które uciekając przed wojną w Ukrainie, znalazły schronienie we Włoszech.

Konferencję zamknęło wystąpienie Lorenzo Tondo, który od początku agresji rosyjskiej przebywa w Ukrainie i relacjonuje to, co dzieje się na miejscu, w tym ogrom rosyjskich zbrodni wojennych, m.in. w Buczy i w Borodziance.

W trakcie spotkania uczestnicy dyskutowali i wymieniali się pomysłami na to, w jaki sposób usprawnić współpracę międzynarodową w zakresie świadczenia pomocy na rzecz uchodźców z Ukrainy, a także jak rozliczyć zbrodnie popełniane przez armię rosyjską na terytorium Ukrainy i jak mogą w tym pomóc europejscy prawnicy. Przedstawiciele OIRP w Warszawie mieli zaszczyt wysłuchać wyrazów uznania środowiska międzynarodowego dla ogromu pracy, jaką wykonali obywatele Polski, w tym radcowie prawni i aplikanci radcowscy, na rzecz uchodźców z Ukrainy.

I TURNIEJ KOSZYKÓWKI PRAWNIKÓW

O PUCHAR DZIEKANA RADY OIRP W WARSZAWIE



Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

7 maja 2022 r. odbył się I Turniej Koszykówki Prawników o Puchar Dziekana Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Zawody zostały przeprowadzone w Ośrodku Sportu i Rekreacji dzielnicy Śródmieście przy ul. Polnej 7a w Warszawie. Wszystkie drużyny prezentowały wysoki poziom gry, a po zaciętej i wyrównanej walce udało się wyłonić najlepszy zespół – drużynę OIRP we Wrocławiu. Warszawskie „Orły Temidy” również nie zawiodły – koszykarzom z OIRP w Warszawie udało się wywalczyć srebro.

W I Turnieju Koszykówki Prawników o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie wzięły udział drużyny OIRP we Wrocławiu, OIRP w Gdańsku, warszawskiej Izby adwokackiej, Izby Komorniczej w Warszawie oraz zespół gospodarzy wydarzenia, czyli „Orły Temidy”.

Zwycięzcami rozgrywek zostali reprezentanci Wrocławia. W decydującym meczu zawodów drużyna ta pokonała „Orły Temidy” 29:24, choć warto dodać, że jeszcze na kilka minut przed końcem spotkania na tablicy wyników widniał remis. Drużyna gospodarzy zajęła zatem drugie miejsce, natomiast na najniższym stopniu podium uplasowali się zawodnicy Izby adwokackiej z Warszawy.

Najlepszym zawodnikiem całego turnieju został Bartosz Kośmiejka.

W trakcie rozgrywek odbył się również konkursów rzutów za 3 punkty im. mec. Jarosława Kamińskiego. Wygrał go reprezentant drużyny OIRP Wrocław Paweł Pulka.

Udział w I Turnieju Koszykówki Prawników o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie, poza możliwością sprawdzenia się w rywalizacji sportowej, był doskonałą okazją do bliższego poznania i nawiązania kontaktów między środowiskami prawniczymi z naszego kraju. Pierwsze komentarze i wrażenia po turnieju w Warszawie pozwalają mieć nadzieję, że podjęta inicjatywa zawodów koszykarskich stanie się imprezą cykliczną, co również da szansę naszej reprezentacji na poprawienie wyniku osiągniętego w tym roku.

XXII TURNIEJ TENISOWY O PUCHAR DZIEKANA RADY OIRP W WARSZAWIE



r.pr. Tomasz Nawrot

Jedna z miejskich legend lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia głosi, że kiedy nasz najlepszy w historii (do niedawna) tenisista Wojciech Fibak zaczął odnosić międzynarodowe sukcesy, tenis w Polsce stał się tak popularny, iż w dobrym tonie było przechadzanie się „po mieście” z rakiętą przewieszoną przez ramię, co dotyczyło również osób, które tej dyscypliny sportu nie uprawiały. Pięćdziesiąt lat później, kiedy Iga Świątek w olśniewający sposób wygrywa kolejne turnieje i stała się numerem jeden kobiecego tenisa na świecie, w XXII Turnieju o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie wzięła udział rekordowa liczba uczestników, 56 osób! Przypadek?

Być może tak. Jedno jest pewne: w dniach 14–15 maja 2022 r., na kortach Warszawianki, byliśmy świadkami wspaniałej imprezy, w której oprócz radców prawnych, adwokatów oraz aplikantów z Warszawy i Siedlec, gościliśmy koleżanki i kolegów z Łodzi, Olsztyna, Lublina i Poznania, w tym prokuratorów, sędziego oraz komornika.

Choć kluczowe znaczenie ma to, że członkowie naszej Izby (niektórzy przybyli wraz z rodzinami) oraz nasi goście mogli się integrować, spędzając czas w miłej atmosferze, nie można zapomnieć, że spotkaniu towarzyszyła sportowa rywalizacja w duchu fair play. W sobotę rozegrane zostały mecze pierwszej i drugiej rundy oraz ćwierćfinały, zaś w niedzielę półfinały i finały w poszczególnych kategoriach. Wiele pojedynków odbyło się na zaskakująco wysokim poziomie i dało widzowi mnóstwo emocji – szczególnie ostatni mecz, w finale mężczyzn (kat. 36+), który zgromadził sporą widownię na trybunach.

Bezpośrednio po finale odbyła się ceremonia zamknięcia imprezy i rozdania pucharów oraz nagród, które wręczyli Dziekan Rady OIRP w Warszawie Monika Całkiewicz, członek Prezydium Rady OIRP w Warszawie Piotr Grodzki oraz dyrektor Turnieju r.pr.

Tomasz Nawrot. Sponsorem nagród książkowych zostało Wydawnictwo C.H. Beck, a partnerem imprezy – właściciel Hotelu Anders w Starych Jabłonkach, który ufundował nagrodę dodatkową dla najlepszego zawodnika Turnieju z Izby warszawskiej. Został nim r.pr. Sławomir Leśniewski, który (to zupełny przypadek) obchodził, w pierwszym dniu Turnieju, urodziny.

W poszczególnych kategoriach zwyciężyli:

Mężczyźni OPEN

Miejsce 1: Tomasz Modro

Miejsce 2: Bartłomiej Gorczycki

Mężczyźni 36+

Miejsce 1: Bartosz Hys

Miejsce 2: Zbigniew Krajewski

Mężczyźni 50+

Miejsce 1: Roman Różański

Miejsce 2: Andrzej Murek

Kobiety Open

Miejsce 1: Katarzyna Kaleta

Miejsce 2: Katarzyna Gajda

Mikst:

Miejsce 1: Katarzyna Kaleta, Sławomir Leśniewski

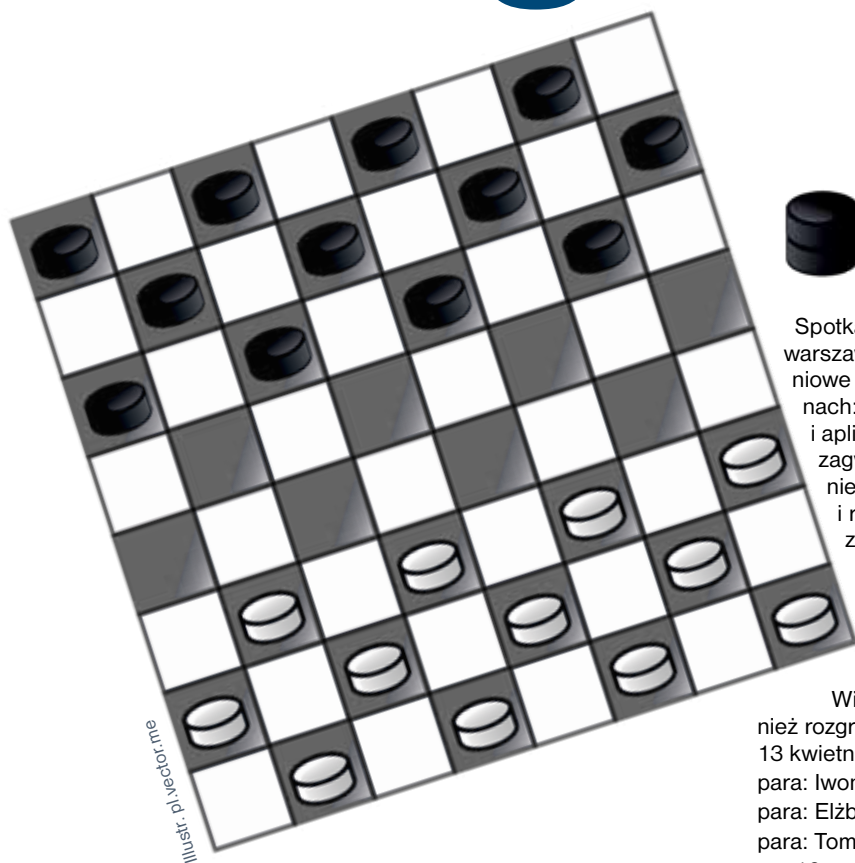
Miejsce 2: Katarzyna Gajda, Dominik Latos

Debel Mężczyzn:

Miejsce 1: Roman Różański, Krzysztof Kubarski

Miejsce 2: Łukasz Kośka, Jacek Kozłowski

Radcowskie spotkania integracyjne



Spotkania z grami planszowymi odbywały się w siedzibie Izby warszawskiej przy ul. Żytniej 15 (Centrum Konferencyjno-Szkoleniowe na parterze, sala nr 6) w wyznaczone poniedziałki w godzinach: 18:00–22:00. Podczas tych wieczorów radcowie prawni i aplikanci mogli korzystać z dużego wyboru gier planszowych zagwarantowanych przez OIRP w Warszawie i spędzić czas nie tylko we własnym gronie, ale także wspólnie z dziećmi i rodziną – na spotkania planszówkowe można było zabrać ze sobą dzieci lub rodzeństwo.

Wieczory z grami powrócą po wakacjach. I choć mają wierną grupę wielbicieli, to miejsc wystarczy również dla nowych osób. Zapraszamy od września wszystkich chętnych, którzy chcieliby sprawdzić ciekawe gry z kolekcji OIRP w Warszawie!

Wiosną 2022 roku Izba warszawska organizowała również rozgrywki brydżowe. W pierwszym z turniejów, który odbył się 13 kwietnia, zwycięzcami zostali:

para: Iwona Wróblewska i Piotr Wróblewski – I miejsce

para: Elżbieta Kajdy i Ewa Zawilska – II miejsce

para: Tomasz Nawrot i Michał Gajewski – III miejsce

16 maja rozegrany został Turniej Brydżowy o Puchar Dziekana Rady OIRP w Warszawie. Wśród jego laureatów znaleźli się:

para: Jerzy Bednarz i Bogudar Kordasiewicz – I miejsce

para: Maria Szymańska i Stanisław Turlej – II miejsce

para: Iwona Wróblewska i Piotr Wróblewski – III miejsce

Kolejne zmagania brydżowe odbyły się 30 maja. Najlepszymi zawodnikami tych rozgrywek zostali:

para: Grażyna Ożóg i Andrzej Tabor – I miejsce

para: Tomasz Nawrot i Michał Gajewski – II miejsce

para: Jerzy Bednarz i Bogudar Kordasiewicz – III miejsce

Redakcja Temidium

W Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie powrócił cykl spotkań planszówkowych oraz rozgrywki brydżowe. W okresie wiosennym na wieczory z grami Izba warszawska zapraszała wszystkich zainteresowanych radców prawnych i aplikantów radcowskich, dwa razy w miesiącu. W kwietniu i maju zostały również rozegrane trzy turnieje brydżowe.

POŻEGNANIE SĘDZIEGO ZBIGNIEWA SZCZUKI



Ze smutkiem zawiadamiamy, że 9 maja 2022 r. zmarł sędzia Zbigniew Szczuka, były Wiceprezes Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie oraz ceniony wykładowca Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie.

Sędzia Zbigniew Szczuka spotykał się z radcami prawnymi naszej Izby podczas wykładów organizowanych przez Komisję Doskonalenia Zawodowego Rady OIRP w Warszawie od 2009 do 2018 roku. Dzięki niemu członkowie warszawskiego samorządu mogli poszerzyć swoją wiedzę z zakresu prawa pracy. Spotkania prowadzone przez Pana Sędziego dotyczyły m.in. zmian w Kodeksie pracy, odpowiedzialności odszkodowawczej, dyrektyw antidyskryminacyjnych, mobbingu, dyskryminacji, wypowiedzeń i rozwiązywania stosunku pracy. Zbigniew Szczuka był również współautorem publikacji „Prawo pracy” wydanej w 2009 roku w ramach serii wydawniczej OIRP w Warszawie.

Bliżej Pana Sędziego mieli okazję poznać uczestnicy spotkań Klub Radcy Prawnego. W czerwcu 2015 r. odbył się w ramach Klubu wernisaż fotografii sędziego Szczuki wykonanych w Kenii i Indiach. Zgromadzeni na nim goście mogli przekonać się, jakim uroczym człowiekiem jest Pan Zbigniew oraz poznać Go jako osobę otwartą i wesołą, ciekawą otaczającego nas świata oraz uważnie obserwującą ludzi i przyrodę. Sędzia Szczuka wygłosił również w Klubie Radcy Prawnego wykład o mennonitach, których cmentarz odnalazł w okolicach Twierdzy Modlin.

Sędzia Zbigniew Szczuka zmarł w wieku 67 lat, pozostawiając pogrążonych w smutku najbliższych: żonę, córkę, syna z synową oraz brata z rodziną. Został pochowany na cmentarzu parafialnym w Łomnie.



Fot. P. Gilariski

OKIEM PREZESA

WŁODZIMIERZ CHRÓŚCIKPrezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

DAJ SIĘ ZNALEŹĆ

W maju 2022 roku sfinalizowaliśmy jeden z największych projektów samorządowych ostatnich lat. Stworzona w Izbie warszawskiej wyszukiwarka Szukajradcy.pl została udostępniona wszystkim radcom prawnym w Polsce. Pokonaliśmy ogromne, związane z tym wyzwania natury technicznej i politycznej. Za chwilę rusza poświęcona promocji tego narzędzia i zawodu radcy prawnego kampania informacyjna – największa zasięgiem i skalą w historii Krajowej Rady Radców Prawnych.

Mam w związku z tym projektem osobistą satysfakcję, ponieważ Szukajradcy.pl, to, jak mówią, moje samorządowe dziecko. Już wiele lat temu, tworząc podstawy techniczne wyszukiwarki w Izbie warszawskiej, byłem przekonany o użyteczności tego narzędzia. Teraz moja intuicja jest już mniej ważna niż twarde liczby. Jak wskazują badania, Polacy chętnie szukają informacji prawnych w internecie – 43% naszych rodaków odwiedza w tym celu specjalistyczne serwisy i portale, a 37% fora internetowe, uznając je za wiarygodne („Świadomość prawna Polaków” 2019). W razie sporu prawnego niemal co czwarty Polak w pierwszej kolejności poszukuje informacji w sieci („Problemy prawne Polaków” 2018). Pandemia COVID-19, zwiększając naszą ekspozycję na treści internetowe, a jednocześnie ograniczając bezpośrednie kontakty społeczne, jeszcze zaostrzyła tę tendencję.

Od lat w dyskusjach naszego środowiska podkreślamy, jak duży jest to problem. I walczymy z nim, podejmując coraz szerszą edukację prawną, która – głęboko w to wierzę – przyniesie efekty. Dlatego, póki co, zamiast obrażać się na złe nawyki naszych klientów, powinniśmy pomóc im w prostszy sposób – będąc tam, gdzie szukają informacji. Wyszukiwarka Szukajradcy.pl jest pomyślana jako rzetelne i ciekawe źródło wiedzy w internecie – zarówno podstawowych, eksperckich informacji w najczęściej spotykanych problemach prawnych, jak i baza kontaktów do sprawdzonych specjalistów. Osoba, która potrzebuje pomocy prawnej i trafi na Szukajradcy.pl, ma gwarancję, że dotarła do bezpiecznej przystani.

Skuteczność wyszukiwarki testowaliśmy przez kilka lat w Izbie warszawskiej. Rozbudowywaliśmy jej funkcjonalności, weryfikując w praktyce ich użyteczność. Przy okazji przekazania wyszukiwarki pozostałym izbom odświeżyliśmy interfejs – jest intuicyjny w obsłudze zarówno dla radców prawnych, jak i osób fizycznych poszukujących wiedzy i kontaktu do pełnomocnika. Jak oceniają ci, którzy już korzystają z Szukajradcy.pl, narzędzie genialne w swojej prostocie, które tworzy relację win-win pomiędzy radcami a klientami. Poza tymi oczywistymi benefitami jako KRRP widzimy jeszcze jedną ważną, społeczną funkcję wyszukiwarki. Otóż przy

odpowiednim zasięgu funkcjonowania może ona stać się znakomitą tym instrumentem, wspierającym walkę z wykluczeniem cyfrowym (czy, jak podkreśla część ekspertów, wykluczeniem społeczno-cyfrowym), które wprost przekłada się na nierówności społeczne pomiędzy osobami, gospodarstwami domowymi, a nawet regionami w rozwoju społeczno-gospodarczym („Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje” 2021). Jednym z ważniejszych elementów wykluczenia cyfrowego są generalnie złe nawyki internautów – m.in. niska świadomość zagrożeń związanych z korzystaniem z internetu i niewystarczające kompetencje informacyjne. Łatwo dostępne, intuicyjne w obsłudze i wygodne źródło wiedzy, takie jak Szukajradcy.pl, jest dobrym antidotum na wiele z tych bolączek.

To, czego teraz potrzeba najbardziej, to zasilenia wyszukiwarki danymi (czyli przede wszystkim wizytówkami radców prawnych) oraz jej promocji wśród Polek i Polaków. Tym zajmujemy się w Krajowej Izbie Radców Prawnych intensywnie. Przygotowaliśmy kampanię informacyjną, która będzie emitowana w telewizji, internecie, na billboardach, w środkach komunikacji miejskiej i w kolei. W całej Polsce. Zasięg tego przedsięwzięcia jest ogromny, a dzięki temu, jak przewidujemy, skuteczny. Materiały informacyjne i odpowiednie manuale dla radców prawnych przekazaliśmy wszystkim okręgowym izbom. Bardzo liczymy, że włączą się one do promowania idei wyszukiwarki zarówno wśród radców prawnych, jak i potencjalnych klientów (poszerzając zasięg ogólnokrajowej kampanii działaniami w swoich regionach).

Tyle o wyszukiwarce. A na zakończenie drobna zachęta. Przeczytanie tego tekstu zajęło Ci, Czytelniku, najwyżej 6 minut. O połowę mniej potrzebujesz, żeby stworzyć w Extranecie swoją wizytówkę w Szukajradcy.pl lub przenieść ją z wersji OIRP-owej do KIRP-owej. Jeśli o tym myślałeś, to pewnie świetny moment, żeby to zrobić. Jestem skłonny przyjąć zakład, że za kilka lat Szukajradcy.pl będzie dla radców prawnych tym, czym dzisiaj dla wielu jest Facebook – z tą różnicą, że Twoje dane będą bezpieczne. Dlatego zachęcam – dodaj Szukajradcy.pl do ulubionych zakładek. My zadamy o to, żeby to samo zrobili Twój przyszły klienci.

PRAWO I PRAKTYKA



Wolters Kluwer

Partnerem dodatku jest Lex.pl – serwis prawniczy Wolters Kluwer



■ PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Justyna Łacny

Przedawnienie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

1. Wprowadzenie

Organy państw członkowskich prowadzą postępowania w sprawach dotyczących wydatkowania funduszy Unii Europejskiej (dalej: „UE”), w tym postępowania zwrotowe, gdy fundusze UE zostały wydatkowane w wyniku nieprawidłowości, na podstawie prawa krajowego. Granice przysługującej im w tym zakresie autonomii proceduralnej¹ wyznacza prawo UE. Granice te z jednej strony ogranicza ustanowiony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) wymóg przestrzegania zasad ekwiwalentności i skuteczności (formuła *Rewe/Comet*²), natomiast z drugiej strony – i ten element jest istotny z punktu widzenia problematyki przedawnienia nieprawidłowości omawianej w tym artykule – wymogi ustanowione w przepisach UE. Reguły dotyczące przedawnienia nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy UE zostały ustanowione w art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995³. TSUE wyjaśnił, że rozporządzenie to, w myśl zawartego w nim art. 1, wprowadza ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli, odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości i nakładanych z tego tytułu

kar aby, jak wynika z motywu 3 preambuły tego rozporządzenia, we wszystkich dziedzinach przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym UE⁴.

TSUE wskazał też, że przyjmując art. 3 ust. 1 akapit 1 rozporządzenia nr 2988/1995, prawodawca UE postanowił wprowadzić ogólną zasadę przedawnienia nieprawidłowości mającą zastosowanie w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE, poprzez którą zamierzał, po pierwsze, określić minimalny termin przedawnienia mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, i po drugie, zrezygnować z możliwości wszczęcia postępowania w sprawie nieprawidłowości przynoszącej szkodę interesom finansowym UE po upływie okresu przedawnienia od dokonania tej nieprawidłowości⁵. Co istotne, z orzecznictwa TSUE wynika, że przepisy art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995 dotyczące przedawnienia nieprawidłowości są bezpośrednio skuteczne, co oznacza, że mogą być bezpośrednią podstawą prawną rozstrzygnięć wydawanych przez organy krajowe w prowadzonych przez nie postępowaniach⁶. Orzecznictwo polskich sądów administracyjnych wskazuje, że przepisy te są w nim skutecznie przywoływane i stosowane⁷. Problematyki przedawnienia

1 Autonomia proceduralna państw członkowskich wyraża koncepcję kompetencji proceduralnej państw członkowskich, zgodnie z którą państwa te, rozstrzygając sprawy oparte na prawie unijnym, korzystają z procedury krajowej, przy poszanowaniu ustanowionych w tym względzie ograniczeń. Szerzej zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1/2005, s. 39.

2 Wyroki TSUE z 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76, *Rewe*, EU:C:1976:188 i 45/76, *Comet*, EU:C:1976:191. W sprawach tych TSUE stwierdził, że do krajowego systemu prawnego państw członkowskich należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie przepisów proceduralnych stosowanych do dochodzenia roszczeń opartych na prawie UE. Przepisy te nie mogą jednak być mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych skarg o charakterze krajowym (zasada ekwiwalentności) oraz nie mogą w praktyce czynić niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywanie uprawnień opartych na prawie UE (zasada skuteczności).

3 Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 2988/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r., s. 1 (dalej: „rozporządzenie nr 2988/1995”).

4 Wyroki TSUE: z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, EU:C:2015:381, pkt 20; z 2 marca 2017 r., w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, EU:C:2017:160, pkt 23 oraz z 3 października 2019 r. w sprawie C-378/18, *Westphal*, EU:C:2019:832, pkt 24.

5 Wyrok TSUE z 5 marca 2019 r. w sprawie C-349/17, *Eesti Pagar*, EU:C:2019:172, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo.

6 Wyroki TSUE: z 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 *Handlbauer*, EU:C:2004:388, pkt 32-35 oraz z 29 stycznia 2009 r., sprawy połączone C-278/07 do C-280/07, *Josef Vossding*, EU:C:2009:38, pkt 27.

7 Zob. m.in. wyroki NSA w sprawach: I GSK 1706/20, I GSK 1516/20, I GSK 1706/20 i I GSK 2243/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Warszawie w sprawach: V SA/Wa 415/20, V SA/Wa 402/20, V SA/Wa 399/20 i V SA/Wa 414/20; wyroki WSA w Łodzi w sprawach: III SA/Ld 173/20 i III SA/Ld 774/21; wyrok WSA w Olsztynie w sprawach: I SA/Ol 227/20, I SA/Ol 225/20 i I SA/Ol 324/20; wyrok WSA w Rzeszowie w sprawie I SA/Rz 441/20; wyroki WSA we Wrocławiu w sprawach: III SA/Wr 764/20 i III SA/Wr 51/20 oraz wyroki WSA w Szczecinie w sprawach: I SA/Sz 995/19 i I SA/Sz 536/18.

nieprawidłowości dotyczy niniejszy artykuł. Przedstawienie reguł prawnych ustanowionych w tym zakresie w unijnym prawie i w orzecznictwie TSUE poprzedzi omówienie definicji nieprawidłowości i nałożonego na organy krajowe obowiązku odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku tego czynu.

2. Definicja nieprawidłowości

W obszarze wydatkowania funduszy UE pojęcie nieprawidłowości odgrywa istotne znaczenie. W myśl przepisów UE wykrycie czynu spełniającego przesłanki nieprawidłowości zobowiązuje organy krajowe do odzyskania funduszy UE wydatkowanych w wyniku jej popełnienia oraz może prowadzić do nakładania z tego tytułu kar na podstawie przepisów unijnych lub krajowych⁸.

W przepisach UE zostały ustanowione dwa rodzaje definicji nieprawidłowości. Pierwszy rodzaj został zawarty w art. 1 ust. 2 omawianego w tym opracowaniu rozporządzenia nr 2988/1995, ustalającego ogólne zasady dotyczące ochrony interesów finansowych UE, który ma zastosowanie we wszystkich politykach Unii i obszarach prawa unijnego (rozporządzenie horyzontalne). Drugi rodzaj definicji nieprawidłowości został ustanowiony w przepisach rozporządzeń sektorowych, ustalających reguły stosowane w wydatkowaniu poszczególnych funduszy UE, tj. art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013⁹ stosowany do wydatków dokonywanych w latach 2014-2020 z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFIS)¹⁰ i art. 2 ust. 31 rozporządzenia nr 2021/1060¹¹ stosowany do wydatków dokonywanych w latach 2021-2027 z określonych funduszy UE¹². Definicje nieprawidłowości ustanowione w rozporządzeniu horyzontalnym oraz w rozporządzeniach sektorowych są ze sobą ściśle powiązane, a obowiązujące między nimi relacje zostaną przedstawione poniżej.

2.1. Horyzontalna definicja nieprawidłowości (rozporządzenie nr 2988/1995)

Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995 nieprawidłowość stanowi jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa UE wynikające z działania lub z zaniechania ze strony podmiotu gospo-

darczego, 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. Rzecznik generalna E. Sharpston wskazała, że definicja nieprawidłowości obejmuje trzy elementy: 1) działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego, 2) naruszenie przez ten podmiot, w wyniku jego działania lub zaniechania, przepisu prawa UE, które doprowadziło do 3) spowodowania szkody lub ryzyka jej powstania w budżecie UE¹³. Panuje zgoda co do tego, że przesłanki te mają charakter łączny – brak którejkolwiek z nich wyklucza możliwość uznania danego czynu za nieprawidłowość, przy czym niedopuszczalne jest również wymaganie spełnienia innych przesłanek, nieuwzględnionych w tym przepisie, np. umyślności działania lub zaniechania czy winy¹⁴.

Z definicji nieprawidłowości wynika, że aby czyn mógł być uznany za nieprawidłowość, musi być popełniony przez podmiot gospodarczy. Definicję tego podmiotu określa art. 7 rozporządzenia nr 2988/1995, zgodnie z którym jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i inna jednostka posiadająca zdolność prawną na mocy prawa krajowego, która popełniła nieprawidłowość, uczestniczyła w nieprawidłowości albo na której ciążyła odpowiedzialność za nieprawidłowość lub obowiązek zapobieżenia jej. Podmiot gospodarczy, o którym mowa w definicji nieprawidłowości, nie jest oceniany przez pryzmat prowadzonej działalności gospodarczej, co jest regułą na gruncie prawa UE, lecz poprzez jego stosunek do nieprawidłowości, który może polegać na jej popełnieniu, współsprawstwie w jej popełnieniu lub ponoszeniu odpowiedzialności za nią. TSUE wyjaśnił, że pojęcia podmiotu gospodarczego, o którym mowa w definicji nieprawidłowości, nie obejmuje organów krajowych prowadzących postępowania w sprawach funduszy UE¹⁵.

Z definicji nieprawidłowości wynika także, że aby działanie lub zaniechanie mogło zostać uznane za nieprawidłowość, musi dojść do naruszenia przepisów UE. W orzecznictwie TSUE przesłanka ta jest rozumiana rozszerzająco, gdyż przyjmuje się, że jest ona spełniona również wtedy, gdy naruszane są przepisy krajowe stosowane w sprawach dotyczących funduszy UE. W sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*¹⁶, dotyczących nieprawidłowości w zamówieniach publicznych zorganizowanych przez rumuńskie jednostki samorządu terytorialnego, TSUE przyjął, że nieprawidłowością jest naruszenie, w toku wydatkowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), wyłącznie krajowych przepisów z zakresu zamówień publicznych wdrażających unijne dyrektywy z tego obszaru.

Konieczną przesłanką nieprawidłowości jest również jej finansowy skutek wynikający z naruszenia prawa UE lub prawa krajowego, polegający na wyrządzeniu szkody w budżecie UE lub narażeniu tego budżetu na ryzyko jej powstania. Szkoła będąca

8 J. Łacny, *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE* – część I: „Temidium” 3/2017, s. 33 i część II: „Temidium” 4/2017, s. 32.

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320).

10 EFIS 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.

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.6.2021, s. 159).

12 Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

13 Opinia Rzecznika Generalnego z 17 listopada 2015 r. w sprawie C-406/14, *Wrocław – Miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju*, EU:C:2015:761.

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

15 Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 14 stycznia 2016 r. w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău*, EU:C:2016:7.

skutkiem nieprawidłowości może mieć zatem charakter realny lub potencjalny.

Na kwalifikację działania lub zaniechania jako nieprawidłowości nie wpływa natomiast okoliczność, że władze krajowe wiedziały o zamiarze jej popełnienia lub jej popełnieniu. Teza ta została sformułowana w wyroku w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce i d'industrie de l'Indre*¹⁷, w której beneficjent dotacji z EFRR poinformował organy krajowe przyznające dotacje o wyborze kontrahenta realizującego projekt, którego dokonał przed wszczęciem procedury przetargowej, z naruszeniem dyrektywy z zakresu zamówień publicznych. Analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie C-349/17, *Eesti Pagar*¹⁸. W sprawie tej organy krajowe przyznające beneficjentowi pomoc publiczną finansowaną z EFRR wiedziały, że przed jej przyznaniem zakupił on linię do produkcji pieczywa, która miała być finansowana z przyznanego dofinansowania. Zakup przedmiotu mającego podlegać finansowaniu w ramach pomocy państwa, przed przyznaniem pomocy spowodował, że pomoc nie mogła wywierać efektu zachęty i być niezbędna dla sfinalizowania transakcji, czego wymagały przepisy UE.

2.2. Sektorowe definicje nieprawidłowości (rozporządzenia nr 1303/2006 i nr 2021/1060)

Przedstawienie sektorowych definicji nieprawidłowości ustanowionych w rozporządzeniach ustalających zasady wydatkowania poszczególnych funduszy UE, głównie zapewniających wdrażanie polityki spójności, należy poprzedzić wyjaśnieniem, że zgodnie z motywem 5 preambuły rozporządzenia nr 2988/1995, przepisy sektorowe powinny być zgodne z tym rozporządzeniem. Oznacza to, że sektorowa definicja nieprawidłowości nie może ustalać przesłanek wykraczających poza przesłanki ustalone w horyzontalnej definicji nieprawidłowości ustanowionej w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995.

Z definicji nieprawidłowości ustalonej w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 na potrzeby wydatków dokonywanych z funduszy UE w latach 2014-2020 wynika, że stanowi ją każde naruszenie prawa UE lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa UE, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet UE, poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem. Natomiast w myśl definicji nieprawidłowości ustanowionej w art. 2 ust. 31 rozporządzenia nr 2021/1060 stosowanego do wydatków dokonywanych z funduszy UE w latach 2021-2027, nieprawidłowość oznacza każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii, poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem. W art. 2 ust. 33 rozporządzenia nr 2021/1060 ustanowiono również definicję nieprawidłowości systemowej, która oznacza każdą nieprawidłowość mogącą mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, która wystąpiła na skutek poważnego uchybienia, w tym braku ustanowienia odpowiednich procedur zgodnie z tym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy UE.

Wykrycie nieprawidłowości systemowej nie powoduje skutków na poziomie beneficjenta funduszy UE, lecz na poziomie państwa członkowskiego i może prowadzić do nałożenia na to państwo przez Komisję Europejską korekty finansowej, skutkującej obowiązkiem zwrotu kwot otrzymanych z budżetu UE¹⁹.

W obu rozporządzeniach sektorowych zdefiniowano również pojęcie podmiotu gospodarczego będącego sprawcą nieprawidłowości. Zgodnie z przyjętymi definicjami podmiotem tym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z funduszy UE, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej²⁰.

Sektorowe definicje nieprawidłowości różnią się od definicji horyzontalnej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. W definicjach sektorowych został wyrażony, wynikający z orzecznictwa TSUE, postulat rozszerzenia przesłanki naruszenia prawa na przepisy krajowe dotyczące stosowania prawa unijnego (szerszy zakres przedmiotowy). W najnowszej definicji²¹ w ogóle zrezygnowano z różnicowania krajowego i unijnego pochodzenia naruszonych przepisów stosowanych w toku wydatkowania funduszy UE, poprzestając na sformułowaniu, że chodzi o naruszenie każdego mającego zastosowanie przepisu. Użyte w definicji nieprawidłowości pojęcie podmiotu gospodarczego oznacza natomiast każdą osobę fizyczną, osobę prawną lub inny podmiot biorący udział w wydatkowaniu funduszy UE, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego uprawnienia władzy publicznej (węższy zakres podmiotowy). Sformułowanie to również odzwierciedla tezę orzecznictwa TSUE.

Wobec funkcjonowania definicji nieprawidłowości ustanowionych w dwóch rodzajach rozporządzeń, horyzontalnym²² i sektorowym²³, powstało pytanie o zachodzące między nimi relacje. Określił je rzecznik generalny Y. Bot, wskazując, że z orzecznictwa TSUE wynika, iż rozporządzenie nr 2988/1995 ustanawia ogólne zasady dotyczące kontroli, odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości i stosowanych za ich popełnienie kar administracyjnych. Zasady te powinny być stosowane we wszystkich politykach UE i być uwzględnione przez legislatora UE przy opracowywaniu przepisów sektorowych. Natomiast w celu ustalenia, czy dany czyn może zostać uznany za nieprawidłowość, władze krajowe powinny stosować przepisy sektorowe i – jeżeli zostały przyjęte – na ich podstawie prowadzić postępowania dotyczące nieprawidłowości, w tym zmierzające do odzyskania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości. Najnowsze orzecznictwo TSUE dotyczące przedawnienia nieprawidłowości na zasadach określonych w art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995 niuansuje ten pogląd²⁴. Wynika z niego, że na potrzeby stosowania tych reguł przedawnienia nie-

19 Gdy nieprawidłowość systemowa jest powodem korekty finansowej nakładanej przez państwo członkowskie, anulowane w wyniku tej korekty wsparcie finansowe z funduszy UE może być ponownie wykorzystane przez to państwo w ramach danego programu operacyjnego, z wyjątkiem operacji (transakcji), której dotyczyła nieprawidłowość systemowa (art. 103 ust. 3 rozporządzenia nr 2021/1060). Na temat korekt finansowych szerzej zob. J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

20 Art. 2 pkt 37 rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 2 ust. 33 rozporządzenia nr 2021/1060.

21 Art. 2 ust. 31 rozporządzenia nr 2021/1060.

22 Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995.

23 Art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 2 ust. 31 rozporządzenia nr 2021/1060.

24 Wyroki TSUE: 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, EU:C:2017:160, pkt 47 oraz z 5 maja 2019 r. w sprawie C-349/17, *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172.

17 Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867, pkt 47.

18 Wyrok TSUE z 5 maja 2019 r. w sprawie C-349/17, *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172.

prawidłowości, czyn należy kwalifikować jako nieprawidłowość w rozumieniu definicji ustalonej w art. 1 ust. 2 horyzontalnego rozporządzenia nr 2988/1995. Należy przy tym uwzględnić, że rozróżnianie między horyzontalną i sektorowymi definicjami nieprawidłowości nie prowadzi do zasadniczo odmiennych ustaleń, gdyż definicje te są ze sobą zasadniczo zbieżne.

3. Odzyskiwanie funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995 odzyskanie funduszy UE polega na cofnięciu korzyści uzyskanych w wyniku nieprawidłowości, co może nastąpić poprzez zobowiązanie podmiotu, który się jej dopuścił, 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 nieprzyznawania lub wycofywania korzyści.

3.1. Charakter prawny obowiązku odzyskania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości

Przepisy UE nie przesadzają charakteru odpowiedzialności prawnej ponoszonej przez jednostki w toku odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości. Z art. 1 rozporządzenia nr 2988/1995 i orzecznictwa TSUE wynika, że przesłanką popełnienia nieprawidłowości jest naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego stosowanego w związku z prawem UE, prowadzące do powstania szkody w funduszach UE lub groźby jej powstania. Oznacza to, co potwierdził TSUE, że odpowiedzialność ponoszona przez jednostki w toku odzyskiwania funduszy UE ma charakter zobiektywizowany, wynikający z samego faktu popełnienia nieprawidłowości, jako czynu zabronionego²⁵. Z orzecznictwa TSUE wynika również, że podstawą prawną obowiązku odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości są przepisy UE i spoczywa on na państwach członkowskich niezależnie od istnienia właściwych podstaw prawnych w ich przepisach krajowych²⁶. Wobec jednoznacznego sformułowania tego obowiązku, organy krajowe nie są uprawnione do oceny celowości wszczynania zmierzających do tego procedur ani do zaniechania ich prowadzenia²⁷. Jest to możliwe wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, ze względu na konieczność poszanowania ogólnych zasad prawa UE, w szczególności zasady pewności prawa i zasady ochrony uprawnionych oczekiwań²⁸. Omawiane w niniejszym artykule reguły przedawnienia nieprawidłowości prowadzą do

podobnego skutku, gdyż po upływie terminu przedawnienia, postępowanie zmierzające do odzyskania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości nie może być wszczęte, a postępowanie wszczęte podlega umorzeniu.

Państwa członkowskie realizują obowiązek odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości wobec podmiotów gospodarczych rozumianych jako osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki posiadające zdolność prawną na podstawie prawa krajowego (z wyłączeniem organów krajowych państw członkowskich wykonujących uprawnienia władzy publicznej), które popełniły nieprawidłowość, uczestniczyły w nieprawidłowości albo na których ciążył obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowość lub zapobiegania jej²⁹. Obowiązek zwrotu funduszy UE spoczywa zatem na podmiotach, które z nieprawidłowością łączył określony związek.

3.2. Wysokość odzyskiwanych środków finansowych wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości

Z orzecznictwa TSUE wynika, że odzyskanie funduszy UE nie powinno powodować dolegliwości przewyższającej wysokość kwoty wydatkowanej w wyniku nieprawidłowości lub kwoty, która miała zostać w jej wyniku uzyskana, z ewentualnym obowiązkiem zapłaty odsetek. Oznacza to, że obowiązek zwrotu funduszy UE realizuje funkcje restytucyjne, gdyż zwrot do budżetu UE środków wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości służy przywróceniu stanu zgodności z prawem, który został zaburzony wskutek popełnienia nieprawidłowości. Obowiązek ten nie pełni natomiast funkcji punitywnej, zmierzającej do ukarania sprawcy nieprawidłowości³⁰.

4. Przedawnienie nieprawidłowości

Przedawnienie oznacza rezygnację z ukarania sprawcy po upływie określonego czasu od popełnienia przez niego czynu zabronionego (przedawnienie karalności) lub rezygnację z wykonania orzeczonej wobec niego kary (przedawnienie wykonania kary)³¹. Na gruncie przepisów prawa unijnego dotyczących funduszy UE terminy przedawnienia nieprawidłowości, a dokładniej przedawnienia ich karalności, określa art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995. Przepisy regulujące te kwestie nie zostały ustanowione w przepisach sektorowych rozporządzeń. Oznacza to, że art. 3 rozporządzenia 2988/1995 jest jedynym przepisem unijnym regulującym kwestie przedawnienia nieprawidłowości.

Jak wspomniano, z orzecznictwa TSUE wynika, że przepisy art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995 są bezpośrednio skuteczne, co znaczy, że mogą być wprost stosowane przez organy krajowe w rozstrzygnięciach wydawanych w postępowaniach zmierzających do odzyskania funduszy UE i do nakładania z tego tytułu kar³².

W myśl orzecznictwa TSUE terminy przedawnienia nieprawidłowości mają realizować dwojake cele. Z jednej strony mają gwarantować, aby przed ich upływem organy krajowe prowadziły postępo-

25 Wyroki TSUE: z 16 maja 2002 r. w sprawie C-63/00, *Schilling i Nehring*, EU:C:2002:296 oraz z 19 listopada 2002 r. w sprawie C-304/00, *Strawson i Gagg & Sons*, EU:C:2002:695, pkt 46, 52 i 65.

26 Wyroki TSUE: z 21 września 1983 r. sprawach połączonych 205/82 do 215/82, *Deutsche Milchkontor*, EU:C:1983:233, pkt 22 oraz z 13 marca 2008 r. w sprawach połączonych C-383/06 do C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, EU:C:2008:165, pkt 38, 53 i 58.

27 Wyroki TSUE z 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99, *Emsland -Starke*, EU:C:2000:695, pkt 56 oraz z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-158/08, *Pometon*, EU:C:2009:349, pkt 27 i 28.

28 J. Łacny, *Możliwość odstąpienia przez państwo członkowskie od odzyskiwania funduszy Unii Europejskiej wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości - wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.03.2008 r., C-383/06 do C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, „Europejski Przegląd Sądowy” 4/2018, s. 46-56.

29 Art. 2 pkt 37 rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 2 ust. 33 rozporządzenia nr 2021/1060.

30 N. Hakkerup, *Controls and sanctions EU law*, Copenhagen 2001, s. 144-148.

31 Na ten temat zob. J. Łacny, *Przedawnienie nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej - wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.05.2011 r., C-201-202/10, Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, „Europejski Przegląd Sądowy” 8/2018, s. 49-56.

32 Wyrok TSUE z 3 września 2015 r. w sprawie C-383/14, *Sodiaal International*, EU:C:2015:541.

wania wobec podmiotów dopuszczających się nieprawidłowości, a tym samym należycie chroniły interesy finansowe UE. Organy te powinny starannie weryfikować dokonywane płatności finansowane z budżetu UE i niezwłocznie stosować środki mające na celu zaradzenie nieprawidłowościom³³. Natomiast z drugiej strony, terminy przedawnienia nieprawidłowości mają zapewnić pewność prawa jednostkom, gdyż umożliwiają im określenie, które z dokonanych przez nie czynów są ostateczne, a które ciągle mogą być przedmiotem czynności prowadzonych przez organy krajowe³⁴. TSUE stoi na stanowisku, że aby zapewniać pewność prawną, termin przedawnienia musi być ustalony z wyprzedzeniem, a każde stosowanie terminu przedawnienia w drodze analogii powinno być w wystarczający sposób możliwe do przewidzenia dla jednostki³⁵.

TSUE orzekł również, że terminy przedawnienia nieprawidłowości są stosowane zarówno do dochodzenia roszczeń głównych (odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości i nakładania z tego tytułu kar), jak i należnych z tego tytułu odsetek (na temat przedawnienia odsetek zob. pkt 4.3).

4.1. Terminy przedawnienia nieprawidłowości

4.1.1. Czteroletni termin przedawnienia nieprawidłowości

Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit 1 rozporządzenia nr 2988/1995 termin przedawnienia nieprawidłowości wynosi cztery lata od dnia dopuszczenia się jej. W myśl tego przepisu terminy przedawnienia nieprawidłowości krótsze od czteroletniego terminu przedawnienia mogą być ustalone w unijnych przepisach sektorowych (np. z zakresu rolnictwa, polityki spójności), lecz nie mogą one być krótsze niż trzy lata (zob. pkt 4.1.2.). Natomiast państwa członkowskie mogą ustalić terminy przedawnienia nieprawidłowości dłuższe od czteroletnich i trzyletnich terminów przedawnienia (zob. pkt 4.1.3.).

Czteroletni termin przedawnienia nieprawidłowości biegnie od dnia dopuszczenia się tego czynu. TSUE stoi na stanowisku, że wystąpienie nieprawidłowości wymaga spełnienia dwóch warunków, a mianowicie działania lub zaniechania stanowiącego naruszenie prawa Unii oraz realnej lub potencjalnej szkody wyrządzonej wskutek tego naruszenia dla budżetu Unii. Oznacza to, że termin przedawnienia nieprawidłowości rozpoczyna bieg od momentu działania lub zaniechania, stanowiącego naruszenie prawa Unii lub wystąpienia szkody dla budżetu UE, a punktem decydującym jest zawsze data wystąpienia ostatniego zdarzenia³⁶. Z orzecznictwa TSUE wynika również, że dla określenia momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości nie ma znaczenia czas, w którym została ona wykryta³⁷, ani okoliczność, że została ujawniona po powstaniu szkody w funduszach UE³⁸.

TSUE wyjaśnił zasady stosowania tych reguł w sprawie C-349/17, *Eesti Pagar*³⁹ dotyczącej przyznania pomocy państwa ze środków EFRR w wyniku błędu popełnionego przez organ krajowy – fundację rozwoju przedsiębiorczości (EAS). W dniu 28 sierpnia 2008 r. Eesti Pagar kupił od spółki Kauko-Telko Oy linię do produkcji pieczywa. Umowa sprzedaży zaczęła obowiązywać po dokonaniu przez Eesti Pagar na rzecz spółki płatności 5% ceny. W dniu 24 października 2008 r. Eesti Pagar wystąpił do EAS z wnioskiem przyznania pomocy państwa ze środków EFRR na zakup i instalację tej linii produkcyjnej. EAS wiedząc za zakupie linii produkcyjnej, przyznała Eesti Pagar pomoc w dniu 10 marca 2009 r., w wysokości ponad 526 tys. EUR, zaś 22 stycznia 2013 r. poinformowała Eesti Pagar, że pomoc została przyznana z naruszeniem prawa UE, gdyż zakup linii produkcyjnej przed przyznaniem pomocy spowodował niespełnienie przesłanki efektu zachęty, który powinna wywoływać przyznawana pomoc. W myśl art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008⁴⁰ pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działalnością złoży do organu krajowego wniosek o jej przyznanie i bez tej pomocy zakładane działanie nie doszłoby do skutku. EAS w piśmie z 8 stycznia 2014 r. wezwał Eesti Pagar do zwrotu przyznanej pomocy wraz z odsetkami. Od decyzji tej Eesti Pagar odwołał się do sądu krajowego, a sąd zwrócił się do TSUE z pytaniem o mający zastosowanie w tej sprawie termin przedawnienia. Sąd estoński zastanawiał się, czy powinien stosować 10-letni termin przedawnienia ustanowiony w art. 15 rozporządzenia nr 659/1999 z zakresu pomocy państwa⁴¹, czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995, czy też terminy przewidziane w prawie estońskim. TSUE wykluczył możliwość stosowania terminu przedawnienia ustanowionego w rozporządzeniu nr 659/1999, gdyż zawierało ono przepisy stosowane przez Komisję w prowadzonych przez nią postępowaniach w sprawach pomocy państwa. TSUE orzekł, że przepisy te nie mogą być stosowane przez sądy krajowe, uznał natomiast dopuszczalność stosowania czteroletniego terminu przedawnienia ustanowionego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995, gdyż sporna pomoc była finansowana z EFRR, a Eesti Pagar dopuścił się nieprawidłowości. TSUE wskazał, że termin ten rozpoczął bieg 10 marca 2009 r., kiedy to EAS uwzględnił wniosek o przyznanie pomocy złożony przez Eesti Pagar, a zatem gdy została wyrządzona szkoda w budżecie Unii w wyniku popełnienia nieprawidłowości. Bieg tego terminu został przerwany pismem EAS z 22 stycznia 2013 r. informującym Eesti Pagar o popełnionej nieprawidłowości.

Omawiany czteroletni termin przedawnienia ma zastosowanie zarówno do przedawnienia nieprawidłowości prowadzących do odzyskania funduszy UE⁴², o czym była już mowa, jak i do nałożenia z tego tytułu kary administracyjnej⁴³. TSUE potwierdził to w sprawie C-378/18, *Westphal*⁴⁴, w której orzekł, że wobec

33 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, EU:C:2015:381, pkt 67.

34 Wyroki TSUE: z 28 października 2010 r. w sprawie C-278/02, *Handlbauer*; z 28 października 2010 r. w sprawie C-367/09, *Belgisch SGS Belgium*, EU:C:2010:648, pkt 68; z 10 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, EU:C:2015:381 oraz z 6 października 2015 r. w sprawie C-59/14, *Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, EU:C:2015:660, pkt 26.

35 Wyrok TSUE z 5 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-201/10 i C-202/10, *Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading*, EU:C:2011:282, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 Wyroki TSUE: z 6 października 2015 r., w sprawie C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, EU:C:2015:660, pkt 24-26 oraz z 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, EU:C:2017:160, pkt 47.

37 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, pkt 24 i 67.

38 Wyrok TSUE z 6 października 2015 r. w sprawie C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, pkt 24-25.

39 Wyrok TSUE z 5 maja 2019 r. w sprawie C-349/17, *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172.

40 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008, s. 3).

41 Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. U. WE L 83 z 27.3.1999 r., s. 1).

42 Art. 4 rozporządzenia nr 2988/1995.

43 Art. 5 rozporządzenia nr 2988/1995. Wyroki TSUE: z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, EU:C:2015:381, pkt 23 oraz z 2 marca 2017 r., w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, EU:C:2017:160, pkt 26.

44 Wyrok TSUE z 3 października 2019 r. w sprawie C-378/18, *Westphal*, EU:C:2019:832.

nieokreślenia, w sektorowym rozporządzeniu z zakresu rolnictwa, początku biegu terminu nieprawidłowości stosowanego do nakładania, na jego podstawie, kar administracyjnych za nieprawidłowości, bieg ten należy określić na podstawie art. 3 ust. 1 akapit 1 rozporządzenia nr 2988/1995 jako dzień dopuszczenia się nieprawidłowości.

4.1.2. Dłuższe terminy przedawnienia nieprawidłowości ustalane w przepisach krajowych

Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/1995 państwa członkowskie mogą stosować dłuższe terminy przedawnienia nieprawidłowości niż czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w tym artykule i krótszy niż czteroletni terminy przedawnienia, który może być ustalony w unijnych rozporządzeniach sektorowych. TSUE orzekł w sprawie C-131/10, *Corman*⁴⁵, że państwa członkowskie zachowują szeroki zakres uznania co do ustalania dłuższych terminów przedawnienia, które mogą stosować w przypadku nieprawidłowości przynoszących szkodę interesom finansowym UE. Wskazał, że rozporządzenie nr 2988/1995 nie przewiduje żadnego mechanizmu informowania lub notyfikowania dotyczącego korzystania przez państwa członkowskie z tego uprawnienia. Na poziomie UE nie istnieje zatem żadna formalna kontrola terminów przedawnienia stosowanych przez państwa członkowskie na mocy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/1995. Pomimo tego, że państwa członkowskie zachowują szeroki zakres uznania w obszarze ustalania dłuższych terminów przedawnienia, TSUE wielokrotnie podkreślał, że określając je, mają obowiązek przestrzegania zasad ogólnych prawa UE, w szczególności zasady proporcjonalności. Wyjaśnił, że przyjęty dłuższy termin przedawnienia nieprawidłowości nie powinien wykraczać w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych UE⁴⁶. Krajowy termin przedawnienia powinien być wystarczający i konieczny, aby staranny organ administracyjny mógł wszcząć postępowanie dotyczące nieprawidłowości naruszającej interesy finansowe Unii.

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych TSUE ocenił niektóre z terminów przedawnienia ustanowionych w państwach członkowskich. Oceniając pięcioletni termin przedawnienia przewidziany w francuskim kodeksie cywilnym, stosowanym w postępowaniach zwrotowych dotyczących nieprawidłowości, TSUE wskazał, że jest on jedynie o rok dłuższy w stosunku do czteroletniego terminu przewidzianego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995. W ocenie TSUE termin ten nie wykracza poza to, co jest konieczne w celu umożliwienia organom krajowym prowadzenia postępowań w sprawach nieprawidłowości i spełnia wymóg proporcjonalności⁴⁷. Wymogu tego natomiast nie zrealizował 30-letni termin przedawnienia przewidziany w niemieckim kodeksie cywilnym. Choć, jak zaznaczył TSUE, termin taki może być konieczny i proporcjonalny dla prowadzenia sporów cywilnych między osobami prywatnymi, to ocena tego terminu musi być inna, jeżeli chodzi o sprawy dotyczące nieprawidłowości naruszających interesy finansowe UE. Na organach krajowych spoczywa bowiem

obowiązek staranności przewidziany w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który oznacza, że powinny one podejmować środki w celu usunięcia skutków naruszeń prawa UE niezwłocznie po ich wykryciu. Dopuszczenie stosowania 30-letniego terminu przedawnienia nieprawidłowości mogłoby zniechęcać organy krajowe do ścigania nieprawidłowości oraz narażać jednostki wydatkujące fundusze UE na długi okres niepewności prawnej i niebezpieczeństwo, że po jego upływie nie będą w stanie przedstawić dowodu na zgodność spornych transakcji z prawem.

Za nieproporcjonalny TSUE uznał również 30-letni okres przedawnienia określony we francuskim kodeksie cywilnym⁴⁸ i 20-letni termin przedawnienia ustalony w portugalskim kodeksie cywilnym⁴⁹. Wykluczył też możliwość stosowania 10-letniego terminu przedawnienia ustalonego w niemieckich przepisach podatkowych⁵⁰. Wskazał, że – jak wynikało z akt sprawy – do przedawnienia nieprawidłowości sądy niemieckie do tej pory stosowały wyłącznie 30-letni termin przedawnienia ustalony w niemieckim kodeksie cywilnym, którego proporcjonalność TSUE zakwestionował. Zastosowanie w takiej sytuacji 10-letniego terminu przedawnienia określonego w przepisach podatkowych było niedopuszczalne, nawet jeżeli jego długość byłaby zgodna z zasadą proporcjonalności. Termin przedawnienia, aby móc spełniać funkcję gwaranta pewności prawa, powinien być bowiem ustalony z góry⁵¹, a jego stosowanie w drodze analogii powinno być wystarczająco przewidywalne dla jednostki⁵². Ponieważ 10-letni termin przedawnienia wymogu tego nie spełnił, TSUE orzekł, że w rozpatrywanej sprawie powinien zostać zastosowany czteroletni termin przedawnienia określony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

Kompletność wyводу wymaga odwołania się do polskich przepisów ustalających terminy przedawnienia nieprawidłowości. Zgodnie z art. 66a w zw. z art. 60 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³ termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu należności z tytułu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych należności związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetek od tych środków i od tych należności, wynosi pięć lat. W świetle ustaleń TSUE w przytoczonej sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*⁵⁴ dotyczącej pięcioletniego terminu przedawnienia nieprawidłowości, którego proporcjonalność uznał TSUE, można twierdzić, że ustanowiony w polskich przepisach pięcioletni termin przedawnienia nieprawidłowości jest również zgodny z zasadą proporcjonalności. Termin ten powinien być stosowany zgodnie z omawianymi zasadami dotyczącymi przedawnienia nieprawidłowości, ustalonymi w rozporządzeniu 2988/1995.

48 Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867.

49 Wyrok TSUE z 17 września 2014 r. w sprawie C-341/13, *Cruz & Companhia*, EU:C:2014:2230.

50 Wyrok TSUE z 1 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-201/10 i C-202/10, *Vion Trading*.

51 Wyroki TSUE z 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69, *ACF Chemiefarma przeciwko Komisji*, EU:C:1970:71, pkt 19 oraz z 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00, *Marks & Spencer*, EU:C:2002:435, pkt 39.

52 Wyrok TS z 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06, *Danske Slagterier*, EU:C:2009:178, pkt 34.

53 Dz. U. Nr 157 poz. 1240, ze zm.

54 Wyrok TSUE z 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, ECLI:EU:C:2017:160, pkt 74.

45 Wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-131/10, *Corman*, EU:C:2010:825, pkt 54-55.

46 Wyrok TSUE z 17 września 2014 r. w sprawie C-341/13, *Cruz & Companhia*, EU:C:2014:2230, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

47 Wyrok TSUE z 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, ECLI:EU:C:2017:160, pkt 74.

4.1.3. Krótsze terminy przedawnienia ustalane w przepisach sektorowych UE

Do ustanowienia w przepisach sektorowych UE terminu przedawnienia nieprawidłowości krótszego od czteroletniego terminu przedawnienia⁵⁵ TSUE odniósł się w wyroku w sprawie C-278/02, *Handlbauer*⁵⁶. Ze względu na znaczną skalę nieprawidłowości dotyczących refundacji wywozowych do wołowiny, do których dochodziło na przełomie lat 1999 i 2000, austriackie organy celne przeprowadziły kontrole w firmie Handlbauer, która uzyskała refundacje w 1996 r. W wyniku kontroli ujawniono, że wołowina wywieziona przez tę spółkę w 1996 r. na Węgry nie pochodziła z państw członkowskich, co stanowiło warunek uzyskania refundacji wywozowej. Ze względu na tę nieprawidłowość spółka została zobowiązana do zwrotu otrzymanych środków i została na nią nałożona kara finansowa. Handlbauer zakwestionowała możliwość zastosowania powyższych środków ze względu na upływ terminu przedawnienia nieprawidłowości, który zgodnie z przepisami austriackimi wynosił mniej niż cztery lata. Sąd krajowy wskazał, że przewidziany w przepisach austriackich termin przedawnienia nieprawidłowości był krótszy niż czteroletni termin przedawnienia nieprawidłowości ustalony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995, a w myśl tych przepisów krótsze terminy przedawnienia mogą zostać przyjmowane jedynie w unijnych przepisach sektorowych. Stanowisko sądu austriackiego podzielił TSUE i wskazał, że sąd ten powinien zastosować czteroletni termin przedawnienia nieprawidłowości ustalony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2988/1995. Jeżeli zatem unijne rozporządzenia sektorowe nie ustalają terminu przedawnienia nieprawidłowości krótszego od czteroletniego terminu przedawnienia nieprawidłowości określonego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995, a termin przedawnienia ustalony w prawie krajowym jest krótszy, stosuje się czteroletni termin przedawnienia nieprawidłowości⁵⁷.

4.2. Przedawnienie nieprawidłowości jednorazowej, ciągłej i powtarzającej się oraz nieprawidłowości popełnianych w ramach programów wieloletnich

4.2.1. Przedawnienie nieprawidłowości jednorazowej

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995 okres przedawnienia nieprawidłowości wynosi cztery lata od dopuszczenia się jej. Była już mowa o tym, że w myśl orzecznictwa TSUE, dopuszczenie się nieprawidłowości oznacza działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego stanowiące naruszenie prawa UE lub prawa krajowego stosowanego w związku z prawem UE oraz wystąpienie rzeczywistej lub potencjalnej szkody w budżecie Unii. Termin przedawnienia nieprawidłowości rozpoczyna swój bieg w chwili zdarzenia, które miało miejsce jako ostatnie⁵⁸. Reguły te mają zastosowanie do przedawnienia nieprawidłowości polegającej na jednorazowym działaniu lub zaniechaniu, określanej jako nieprawidłowość jednorazowa. Inne są zasady przedawnienia nie-

prawidłowości ciągłej lub powtarzającej się. Zostaną one przedstawione poniżej⁵⁹.

4.2.2. Przedawnienie nieprawidłowości ciągłej lub powtarzającej się

Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia nr 2988/1995 w przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się, okres przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała.

Pojęcie nieprawidłowości ciągłej TSUE wyjaśnił w wyroku w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce*⁶⁰. Dotyczył on projektu finansowanego z EFRR, realizowanego przez francuską izbę przemysłowo-handlową we francuskim regionie Indre, którego celem było pozyskanie inwestorów chcących prowadzić działalność gospodarczą w tym regionie. Prefekt Indre przekazał CCI Indre (beneficjentowi) dotację z EFRR na realizację projektu na podstawie umowy zawartej w 1996 r. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2000 r. ujawniono, że CCI Indre powierzył realizację projektu podwykonawcy z naruszeniem dyrektywy z zakresu zamówień publicznych. W toku postępowania zmierzającego do zwrotu dotacji wypłaconej w wyniku nieprawidłowości powstało pytanie o początek biegu terminu jej przedawnienia. Sąd francuski analizował, czy bieg ten rozpoczął się w dniu uzyskania dotacji z EFRR przez CCI Indre, czy w dniu, w którym CCI Indre wypłacił wynagrodzenie podwykonawcy wybranemu z naruszeniem przepisów z zakresu zamówień publicznych. TSUE orzekł, że fundusze UE przyznane CCI Indre z EFRR nabrały charakteru świadczenia nienależnego od momentu naruszenia przepisów UE. Wyjaśnił, że dyrektywa z zakresu zamówień publicznych została przyjęta w celu wyeliminowania przeszkód w swobodnym świadczeniu usług i ochrony interesów podmiotów gospodarczych, którzy zamierzają świadczyć usługi w państwach członkowskich, w których nie mają swojej siedziby. Wskazał, że ingerencja w swobodę świadczenia usług, w wyniku naruszenia tej dyrektywy, trwała przez cały czas wykonywania umowy zawartej z jej naruszeniem. TSUE orzekł, że naruszenie przez CCI Indre tej dyrektywy w toku wydatkowania środków z EFRR spowodowało szkodę w budżecie Unii, która trwała przez cały czas realizacji umowy zawartej z podwykonawcą z naruszeniem prawa UE. Nieprawidłowość tę TSUE uznał za nieprawidłowość ciągłą w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia nr 2988/1995. Uwzględniając, że umowa CCI Indre z podwykonawcą została wykonana, termin przedawnienia nieprawidłowości rozpoczął bieg w dniu, w którym zakończono realizację tej umowy.

Pojęcie nieprawidłowości powtarzającej się zostało również wyjaśnione w orzecznictwie TSUE w wyroku w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*⁶¹. Nieprawidłowości zarzucane w tej sprawie

⁵⁵ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

⁵⁶ Wyrok TSUE z 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02, *Handlbauer*, EU:C:2004:388, pkt 40.

⁵⁷ Podobnie wyrok TSUE z 29 stycznia 2009 r. w sprawach połączonych C-278/07 do C-280/07, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in.*, EU:C:2009:38, pkt 42.

⁵⁸ Wyroki TSUE: z 6 października 2015 r. w sprawie C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, EU:C:2015:660, pkt 24-27 oraz z 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, ECLI:EU:C:2017:160.

⁵⁹ TSUE potwierdził znaczenie omawianej reguły w sprawie C-243/17, *da Silva Rodrigues* TSUE, w której orzekł, że w wypadku nieprawidłowości nieciągłych lub niepowtarzających się, czteroletni okres przedawnienia, o którym mowa w tym art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2988/1995 biegnie od dnia dopuszczenia się nieprawidłowości. Postanowienie TSUE z 16 listopada 2017 r. w sprawie C-243/17, *da Silva Rodrigues*, ECLI:EU:C:2017:873.

⁶⁰ Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Chambre de commerce i d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867.

⁶¹ Wyrok TSUE z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, ECLI:EU:C:2015:381. Zob. J. Łacny, *Bieg terminów przedawnienia nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej - wprowadzenie do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11.06.2015 r.*, C-52/14, *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, „Europejski Przegląd Sądowy” 9/2018, s. 50-59.

spółce polegały na błędnym określaniu ilości cukru w deklaracjach przedkładanych w latach 1987/1988-1996/1997 w celu uzyskania refundacji kosztów jego składowania. TSUE wskazał, że aby nieprawidłowość miała charakter nieprawidłowości powtarzającej się w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia nr 2988/1995, pomiędzy poszczególnymi nieprawidłowościami jednorazowymi, składającymi się na nieprawidłowość powtarzającą się, musi minąć określony czas. Czas ten nie może jednak przekroczyć czteroletniego okresu przedawnienia określonego w art. 3 ust. 1 akapit 1 rozporządzenia nr 2988/1995, gdyż po jego upływie poszczególne nieprawidłowości ulegają przedawnieniu jako nieprawidłowości jednorazowe. TSUE orzekł też, że nieprawidłowość powtarzająca się ustaje w dniu, w którym ustaje ostatnia z nieprawidłowości jednorazowych składających się na nieprawidłowość powtarzającą się. Natomiast w wyroku w sprawie C-279/05, *Vonk Dairy Products*⁶², dotyczącym bezpodstawnego uzyskania refundacji wywozowej do eksportu holenderskiego sera do USA i Kanady, TSUE orzekł, że nieprawidłowość ma charakter powtarzający się, jeżeli została popełniona przez podmiot, który czerpał korzyści ekonomiczne z ogółu podobnych transakcji naruszających ten sam przepis prawa. Nie ma w tym względzie znaczenia, czy nieprawidłowość dotyczyła stosunkowo niewielkiej części wszystkich transakcji dokonanych w danym okresie i czy transakcje, wobec których stwierdzono nieprawidłowości, dotyczyły za każdym razem różnych partii towaru.

4.2.3. Przedawnienie nieprawidłowości popełnionych w ramach wdrażania programów wieloletnich

Zgodnie z art. 3 ust. 1. akapit 2 rozporządzenia nr 2988/1995 w przypadku programów wieloletnich okres przedawnienia nieprawidłowości biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu. TSUE przyjmuje, że termin przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w ramach programów wieloletnich jest określany na zasadach ogólnych i wynosi cztery lata, pod warunkiem że krótszy termin przedawnienia nie został ustalony w unijnych przepisach sektorowych, a dłuższy termin przedawnienia – w przepisach krajowych. Inaczej jednak niż w przypadku przedawnienia nieprawidłowości jednorazowych, ciągłych lub powtarzających się, okres przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w ramach programów wieloletnich zależy od ostatecznego terminu zakończenia tego programu. Jeżeli czas trwania programu wieloletniego przekroczy cztery lata, okres przedawnienia nieprawidłowości popełnionych w jego ramach będzie biegł do momentu ostatecznego zakończenia tego programu.

Reguły przedawniania nieprawidłowości popełnianych w ramach wdrażania programów wieloletnich TSUE wyjaśnił w wyroku C-436/15, *Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras*⁶³ dotyczącym utworzenia systemu gospodarowania odpadami w rejonie Alytus na Litwie. Powstała w tej sprawie wątpliwość sądu dotyczyła tego, czy projekt ten, który w latach 2001-2004 był finansowany ze środków Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, a w latach 2004-2008 z Funduszu Spójności, mógł zostać uznany za program wieloletni w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporzą-

dzenia nr 2988/1995. TSUE wyjaśnił, że zastosowane w tym przepisie pojęcia „program” i „projekt” mogą być używane zamiennie, a sformułowanie „program wieloletni” stanowi pojęcie przekrojowe, mogące występować we wszystkich dziedzinach objętych politykami UE, w których są wydatkowane fundusze UE. TSUE wskazał, że nie ma potrzeby ustalać ścisłego związku terminologicznego między pojęciem „program wieloletni” a pojęciami stosowanymi w rozporządzeniach ustanawiających różne fundusze UE, i za tego rodzaju program należy uznać analizowany projekt. Natomiast wieloletność jako cecha omawianych programów oznacza okres, który powinien wynosić przynajmniej dwa lata, gdyż rok wraz z następującą po nim częścią roku nie wpisują się w definicję pojęcia wieloletni, co potwierdza również systematyka przepisów dotyczących zobowiązań budżetowych⁶⁴.

TSUE orzekł też, że rozporządzenie nr 2988/1995 nie określa początku biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości popełnianej w ramach programu wieloletniego, a moment ten jest różny i zależy od etapów i działań podejmowanych w poszczególnych programach. W przypadku analizowanego projektu ostateczny termin jego zakończenia został wyznaczony w decyzji Komisji na dzień, w którym zostały wykonane wszystkie zrealizowane w jego ramach prace. Ostateczne zakończenie programu w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995 nie wyznacza upływu terminu przedawnienia nieprawidłowości, których dopuszczono się w toku jego realizacji. W terminie tym przedawniają się jedynie te nieprawidłowości, które popełniono cztery lata przed ostatecznym zakończeniem programu, jeżeli termin przedawnienia nie został przerwany wcześniej. Innymi słowy, termin przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w toku wdrażania programów wieloletnich pozwala na wydłużenie terminu przedawnienia, lecz nie na jego skrócenie.

4.3. Przedawnienie odsetek

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995 każda nieprawidłowość pociąga za sobą, z reguły, cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/1995 cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści obejmuje korzyść łącznie, jeżeli zostało to przewidziane, z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.

TSUE wyjaśnił, że przepisy art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995 dotyczące przedawnienia odsetek nie mają zastosowania, jeżeli odsetki są dochodzone wyłącznie na podstawie prawa krajowego, a nie na podstawie prawa UE⁶⁵. Natomiast zasady przedawniania odsetek naliczanych na podstawie prawa unijnego TSUE określił w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*⁶⁶ dotyczącej zwrotu refundacji wywozowych do zboża, które spółka Glencore otrzymała od międzybranżowego krajowego biura ds. zbóż (dalej: „biuro”). Biuro, wezwaniem doręczonym spółce w dniu 25 lutego 2004 r., zobowiązało ją do zwrotu kwoty ponad 93 tys. EUR z tytułu nieprawidłowości w wywozie jęczmienia, do których doszło w 1999 r. Natomiast wezwaniem doręczonym spółce w dniu 5 stycznia 2006 r.

62 Wyrok TSUE z 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-279/05, *Vonk Dairy Products*, EU:C:2007:18.

63 Wyrok TSUE z 15 czerwca 2017 r. w sprawie C-436/15, *Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras*, EU:C:2017:468.

64 Opinia Rzecznik Generalnej E. Sharpston z 19 stycznia 2017 r. w sprawie C-436/15, *Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras*, EU:C:2017:33, pkt 67.

65 Wyrok TSUE z 29 marca 2012 r. w sprawie C-564/10, *Pfeifer & Langen*, ECLI:EU:C:2012:190.

66 Wyrok TSUE z 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, ECLI:EU:C:2017:160.

zażądało zwrotu ponad 1 mln EUR z tytułu nieprawidłowego przechowywania pszenicy, do których doszło między majem a wrześniem 2000 r. Spółka zapłaciła żądane kwoty w kwietniu 2010 r. Pismem doręczonym spółce w dniu 16 kwietnia 2013 r. biuro wezwało spółkę do zapłaty kwoty ponad 289 tys. EUR z tytułu odsetek od nienależnie uzyskanych refundacji wywozowych. Sąd francuski rozstrzygający skargę spółki na decyzję biura nakazującą zapłatę odsetek wniósł do TSUE o wyjaśnienie zasad stosowania art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995 do przedawniania odsetek od zwracanych kwot uzyskanych w wyniku nieprawidłowości. TSUE wskazał, że występowanie w roli dłużnika z tytułu odsetek od zwracanych kwot, uzyskanych w wyniku nieprawidłowości, nie stanowi wobec tego dłużnika nieprawidłowości ciągłej lub powtarzającej się w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995, lecz jest skutkiem popełnienia nieprawidłowości prowadzącej do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot. Potwierdził też, że bieg terminu przedawnienia odsetek należnych od zwracanych kwot, uzyskanych w wyniku nieprawidłowości, biegnie od dnia, w którym popełniono tę nieprawidłowość, a nie od dnia, od którego zaczęto je naliczać, co rozważał sąd krajowy.

4.4. Przerwanie biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości

W myśl art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995 przerwanie okresu przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się dana osoba, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo.

Wymogi, które musi spełniać akt, o którym stanowi art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995, aby skutecznie przerwać bieg terminu przedawnienia nieprawidłowości, TSUE wyjaśnił w wyroku w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*⁶⁷. Spółka Pfeifer & Langen, producent cukru, otrzymywała w latach 1987/1988-1996/1997 refundacje na poczet kosztów jego składowania, finansowane z budżetu UE. W 1997 roku w wyniku kontroli przeprowadzonej przez niemieckie władze ujawniono, że we wnioskach o refundację spółka pominęła ilości cukru przekraczające dopuszczalne kwoty produkcyjne, w wyniku czego uzyskała nienależne refundacje. Niemiecka prokuratura wszczęła przeciwko spółce dochodzenie w sprawie oszustwa podatkowego i oszustwa subwencyjnego, a urząd federalny ds. rolnictwa i żywności – postępowanie w sprawie zwrotu refundacji uzyskanych w wyniku nieprawidłowości. W 2000 roku urzędnicy tego urzędu przesłuchali pracowników spółki, a w 2002 roku sporządzili raport potwierdzający, że część refundacji została spółce wypłacona nienależnie, w wyniku nieprawidłowości. W 2003 roku urząd federalny wydał decyzję nakazującą spółce ich zwrot. Spółka wniosła do urzędu zażalenie, w którym twierdziła, że nieprawidłowości, których miała się dopuścić w roku 1988/1989, uległy przedawnieniu. Urząd federalny nie zgodził się i wskazał, że nieprawidłowości dotyczące tego roku nie uległy przedawnieniu, gdyż czteroletni termin przedawnienia nieprawidłowości⁶⁸ został przerwany przez czynności prowadzone przez ten urząd, władze

celne i prokuraturę. W ocenie urzędu federalnego działania spółki należało uznać za nieprawidłowości powtarzające się⁶⁹, co oznaczało, że bieg ich przedawnienia rozpoczął się w dniu wykrycia ostatniej nieprawidłowości, co miało miejsce w 1997 roku. Spółka zaskarżyła decyzję urzędu do sądu administracyjnego w Kolonii, który zwrócił się do TSUE o wyjaśnienie reguł przedawniania nieprawidłowości.

TSUE wskazał, że akt zawiadamiający, odnoszący się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości⁷⁰, aby skutecznie przerwać bieg terminu przedawnienia nieprawidłowości, musi w wystarczająco dokładny sposób określać transakcje, wobec których istnieje podejrzenie ich wystąpienia. Może to być, jak w omawianej sprawie, raport końcowy z czynności kontrolnych potwierdzający, że część refundacji została wypłacona spółce w wyniku popełnionej przez nią nieprawidłowości lub – jak w wyroku w sprawie T-125/01, *José Martí Peix*⁷¹ – pisemna informacja o rozpoczęciu postępowania zmierzającego do obniżenia kwoty pomocy udzielonej z funduszy UE ze względu na nieprawidłowości popełnione w toku realizacji projektu. Mogą to być również, jak w sprawie C-367/09, *SGS Belgium*⁷², sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej przez organy celne stwierdzające nieprawidłowość polegającą na sfałszowaniu danych w świadectwie pochodzenia produktów rolnych, a także pismo nakładające w związku z tym karę na importera i wezwanie go do przedstawienia dokumentów wykazujących rzeczywiste dane dotyczące wprowadzonych do obrotu produktów rolnych. Może to być również, jak w sprawie C-278/02, *Handlbauer*⁷³, sprawozdanie organu krajowego stwierdzające nieprawidłowość przekazane osobie, która przyczyniła się do jej popełnienia, nakładające na nią z tego tytułu karę oraz wzywające do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień. W sprawie tej TSUE przypomniał gwarancję cel przepisów ustalających terminy przedawnienia, który nie zostałby w pełni osiągnięty, gdyby bieg terminu przedawnienia mogła przerwać jakakolwiek czynność kontrolna organów krajowych, niemająca związku z podejrzanymi nieprawidłowościami. Z tego względu aktem zawiadamiającym, odnoszącym się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości⁷⁴, nie jest informacja wystosowana przez władze celne do beneficjenta funduszy UE, uzasadniająca konieczność przeprowadzenia u niego kontroli celnych ze względu na ryzyko występowania nieprawidłowości.

TSUE wyjaśnił również, że pojęcie „właściwy organ władz”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995, oznacza organ uprawniony do prowadzenia dochodzenia lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Nie musi to być organ uprawniony do przyznawania dotacji ani do odzyskania kwot wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości.

TSUE wskazał także wymogi konieczne do uznania danej osoby za zawiadomioną o czynności odnoszącej się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości⁷⁵, co jest konieczne

67 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, EU:C:2015:381.

68 Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

69 Art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia nr 2988/1995.

70 Art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

71 Wyrok Sądu UE z 13 marca 2013 r. w sprawie T-125/01, *José Martí Peix*, EU:T:2003:72.

72 Wyrok TSUE z 28 października 2010 r. w sprawie C-367/09, *Belgisch SGS Belgium*, EU:C:2010:648.

73 Wyrok TSUE z 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02, *Handlbauer*, EU:C:2004:388, pkt 40.

74 Art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

75 Art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

dla przerwania terminu przedawnienia nieprawidłowości. Powstała wątpliwość dotyczyła tego, czy za tego rodzaju osoby mogą zostać uznani pracownicy spółki przesłuchiwanymi przez organy krajowe w toku postępowania kontrolnego. TSUE wykluczył taką możliwość i wskazał, że pojęcie dana osoba oznacza podmiot podejrzewany o popełnienie nieprawidłowości będącej przedmiotem dochodzenia lub postępowania, którym w rozpatrywanej sprawie była spółka Pfeifer & Langen. Stwierdził również, że rozporządzenie nr 2988/1995 nie określa zasad dotyczących zawiadomienia danej osoby o czynności odnoszącej się do dochodzenia lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Warunek ten według TSUE jest spełniony, jeśli z całokształtu okoliczności wynika, że dana osoba została rzeczywiście zawiadomiona o tego rodzaju czynności. W przypadku osoby prawnej warunek ten jest spełniony, jeżeli zawiadomiona jest osoba, której zachowanie można przypisać osobie prawnej zgodnie z przepisami prawa krajowego.

4.5. Nieprzekraczalny upływ terminu przedawnienia nieprawidłowości

Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/1995 upływ terminu przedawnienia nieprawidłowości następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeżeli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary. Nie dotyczy to przypadków, w których postępowanie administracyjne zostało zawieszone zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

W wyroku TSUE w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*⁷⁶ TSUE wyjaśnił, że okres odpowiadający podwójnemu terminowi przedawnienia stanowi nieprzekraczalny termin przedawnienia nieprawidłowości. Termin ten przyczynia się, w ocenie TSUE, do zwiększenia pewności prawa podmiotów korzystających z funduszy UE i stanowi przeszkodę, aby przedawnienie nieprawidłowości mogło być przeciągane przez powtarzające się, przerywające je czynności. Termin ten jest stosowany zarówno w postępowaniach zmierzających do nałożenia kar administracyjnych za popełnione nieprawidłowości, co wynika wprost z art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/1995, lecz również, co orzekł TSUE w sprawie C-383/14, *Sodiaal International*⁷⁷, w postępowaniach zmierzających do odzyskania kwoty wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości. Z wyroku w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*⁷⁸ wynika ponadto, że termin ten jest stosowany również do dochodzenia odsetek od zwracanych kwot, otrzymanych w wyniku nieprawidłowości. W sprawie tej, tytułem przypomnienia, krajowy organ najpierw wezwał spółkę do zwrotu refundacji wywozowych uzyskanych w wyniku nieprawidłowości (wezwanie z 2004 roku dotyczące nieprawidłowości z 1999 roku i wezwanie z 2006 roku dotyczące nieprawidłowości z 2000 roku), a dopiero następnie nakazał jej zapłatę odsetek od zwracanych kwot (wezwanie z 2013 roku). W odpowiedzi na pytanie sądu krajowego o reguły stosowane w tej sprawie TSUE orzekł, że roszczenie o zapłatę odsetek od nienależnie otrzymanych refundacji wywozowych przedawniło się w terminie określonym w art. 3 ust. 1

akapit 4 rozporządzenia nr 2988/1995, tj. w dniu, w którym minął okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeżeli w tym terminie organ krajowy, mimo wystąpienia z żądaniem zwrotu nienależnie otrzymanych refundacji wywozowych, nie wydał decyzji w sprawie odsetek.

5. Wnioski

Organy krajowe państw członkowskich prowadzą postępowania w sprawach dotyczących wydatkowania funduszy UE na podstawie prawa krajowego, przy uwzględnieniu wymogów prawa unijnego. Wymogi związane z wydatkowaniem funduszy UE w wyniku nieprawidłowości określa omówione w niniejszym opracowaniu rozporządzenie nr 2988/1995, stanowiące przedmiot bogatego orzecznictwa TSUE. Przepisy tego rozporządzenia zobowiązują organy krajowe państw członkowskich do prowadzenia postępowań mających na celu zwrot kwot wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości, a także do nakładania kar administracyjnych, w przypadkach określonych w unijnych rozporządzeniach sektorowych. Państwa członkowskie mogą odstąpić od prowadzenia tych postępowań w przypadku przedawnienia nieprawidłowości, na zasadach określonych w art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

Zgodnie z tym artykułem termin przedawnienia nieprawidłowości wynosi cztery lata i biegnie od dnia jej popełnienia. Terminy przedawnienia nieprawidłowości krótsze od czteroletniego terminu przedawnienia mogą być ustalone w unijnych rozporządzeniach sektorowych, nie mogą być jednak krótsze niż trzy lata⁷⁹. Państwa członkowskie mogą natomiast ustalić terminy przedawnienia nieprawidłowości dłuższe od czteroletnich i trzyletnich terminów przedawnienia⁸⁰. W wykonaniu tej normy kompetencyjnej, polski ustawodawca ustanowił pięcioletni termin przedawnienia (art. 66a w zw. z art. 60 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Termin ten powinien być stosowany przy poszanowaniu zasad dotyczących przedawnienia nieprawidłowości ustalonych w art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

Rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości zależy od rodzaju nieprawidłowości. Bieg terminu przedawnienia nieprawidłowości jednorazowej rozpoczyna się z chwilą popełnienia czynu wypełniającego jej znamiona⁸¹. Natomiast w przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się bieg terminu przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ta ustała.

Okres przedawnienia nieprawidłowości jest przerywany przez każdy akt właściwego organu władzy odnoszący się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości, o którym zawiadamia się właściwą osobę. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo⁸². Upływ terminu przedawnienia nieprawidłowości następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeżeli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary⁸³, z wyjątkiem spraw, w których postępowanie administracyjne zostało zawieszone⁸⁴.

76 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen*, EU:C:2015:381.

77 Wyrok TSUE z 3 września 2015 r. w sprawie C-383/14, *Sodiaal International*, EU:C:2015:541, pkt 33.

78 Wyrok TSUE z 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France*, EU:C:2017:160, pkt 57-61.

79 Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

80 Art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

81 Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

82 Art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/1995.

83 Art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/1995.

84 Art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/1995.

Z orzecznictwa TSUE wynika, że omówione przepisy art. 3 rozporządzenia nr 2988/1995 dotyczące przedawnienia nieprawidłowości są bezpośrednio skuteczne, co oznacza, że mogą być stosowane wprost przez organy krajowe w postępowaniach zmierzających do odzyskania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości i do nakładania z tego tytułu kar. Wielość pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do TSUE z wnioskami o wyjaśnienie

ustanowionych w tym przepisie reguł wskazuje, że przepisy te są stosowane w postępowaniach krajowych. Przemawia za tym również praktyka polskiego orzecznictwa administracyjnego.

Justyna Łacny

dr hab., profesor Politechniki Warszawskiej; specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej, w szczególności w problematyce funduszy UE

Michalina Szpyrka

Niedopuszczalność pytania prejudycjalnego w sprawie dotyczącej praworządności w kontekście konstrukcji wymiaru sprawiedliwości – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. przeciwko J.M.

1. Kontekst faktyczny i prawny pytania prejudycjalnego w sprawie C-508/19

Postępowanie w omawianej sprawie dotyczy M.F., sędzi Sądu Rejonowego w P. W dniu 17 stycznia 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych przedstawił sędzi M.F. zarzuty dyscyplinarne związane z przewlekłością prowadzonych przez nią postępowań i opóźnieniami w sporządzaniu uzasadnień orzeczeń. Następnie w dniu 28 stycznia 2019 r. J.M., działając jako Prezes Sądu Najwyższego (dalej: „SN”) kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, na podstawie art. 110 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹, wydał postanowienie, wyznaczając Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] jako sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania w pierwszej instancji sprawy dyscyplinarnej sędzi M.F.

W efekcie wydania postanowienia o wyznaczeniu sądu dyscyplinarnego sędzia M.F. wniosła do SN powództwo oparte na art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego² o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym w rozumieniu art. 33 § 1 ustawy dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym³. Przyczyną wniesienia powództwa przez sędzię M.F. były nieprawidłowości, które miały wpływ na powołanie J.M. do pełnienia urzędu sędziego Izby Dyscyplinarnej SN. Sędzia M.F. wniosła ponadto o wyłączenie od rozpoznania jej powództwa osób, które zostały powołane na stanowiska sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz o wyznaczenie jako właściwej do jego rozpoznania Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN. Sędzia M.F. wniosła również o udzielenie zabezpieczenia w postaci zawieszenia wszczętego przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego w czasie trwania postępowania głównego.

W uzasadnieniu pozwu sędzia M.F. podniosła, że powołanie J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN jest nieskuteczne, gdyż wręczenie mu w dniu 20 września 2018 r. aktu powołania przez Prezydenta RP nastąpiło mimo tego, że w dniu 17 września 2018 r. uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 23 sierpnia 2018 r., która obejmuje wniosek o powołanie J.M. do pełnienia urzędu na tym stanowisku, została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴ przez jednego z uczestników postępowania konkursowego, który nie został objęty wnioskiem o powołanie na podstawie tej uchwały. Co więcej, omawiane postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone w następstwie obwieszczenia Prezydenta RP opublikowanego w dniu 29 czerwca 2018 r. na podstawie art. 31 § 1 uSN, które nie zostało opatrzone wymaganą kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów.

W efekcie wniesienia przez sędzię M.F. pozwu, zarządzeniem z 6 maja 2019 r. Pierwszy Prezes SN wyznaczył do jego rozpoznania Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

2. Pytanie prejudycjalne

Rozpoznając pozew sędzi M.F., Sąd Najwyższy powziął wątpliwości co do wykładni praw unijnych. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że zasada skutecznej ochrony sądowej znajduje zastosowanie do postępowań przed sądami krajowymi, w których stosowane jest materialne prawo Unii Europejskiej, jak również do postępowań, w których konieczne jest zbadanie, czy państwo członkowskie wywiązuje się ze swojego obowiązku – wynikającego z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej⁵ – gwarantuje, że organy mogące, jako sądy w rozumieniu prawa unijnego,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm., dalej: „p.u.s.p.”.

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.), dalej: „k.p.c.”.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, ze zm., dalej: „uSN”.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm., dalej: „uKRS”.

⁵ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 1, dalej: „TUE”.

orzekać w dziedzinach objętych tym prawem, spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności oraz są ustanowione uprzednio na mocy ustawy. Zdaniem SN taki wymóg powinien być spełniony, gdy państwo członkowskie przyznaje organowi takiemu jak pozwany uprawnienie do wyznaczenia sądu właściwego do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów.

Sąd Najwyższy zauważył, że chociaż stosunek służbowy łączący sędziego z sądem stanowi odpowiednik stosunku pracy, to z orzecznictwa SN wynika, że mandat sędziego, który przyznaje uprawnienie do wykonywania władzy sędziowskiej, powoduje powstanie stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym. W tych okolicznościach powództwo, którego przedmiotem jest ustalenie nieistnienia mandatu sędziowskiego, nie jest sprawą cywilną w rozumieniu k.p.c., w szczególności jego art. 189. Sąd Najwyższy wyraźnie zaznaczył, że w prawie krajowym brak jest procedury, w ramach której można byłoby podważyć akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

W ocenie SN dopuszczalność rozpoznania powództwa wniesionego przez sędzię M.F. (również wniosku o zabezpieczenie) jest zatem uzależniona od tego, czy prawo unijne należy interpretować tak, że przyznaje ono temu sądowi uprawnienie, którego nie zostało przewidziane w prawie krajowym, do ustalenia, że pozwany nie posiada mandatu sędziego.

Zdaniem SN możliwość rozpoznania pozwu M.F. może wynikać bezpośrednio z prawa unijnego, jeżeli powołanie sędziego nastąpiło z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej, gdyż władze polskie uniemożliwiły sądową kontrolę krajowych reguł i procedur powoływania sędziów pod względem ich zgodności z prawem UE na etapie poprzedzającym powołanie na stanowisko sędziego. Jak bowiem wynika z uKRS, wniesienie odwołania od uchwały KRS nie uniemożliwia już powołania sędziów objętych wnioskiem o powołanie. Kolejne zaś nowelizacje uKRS doprowadziły do sytuacji, w której nie ma możliwości zaskarżenia uchwały KRS, obejmującej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN.

Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, że w związku z skierowaniem do TSUE pytań prejudycjalnych, rozstrzygniętych następnie wyrokami z 19 listopada 2019 r. w sprawie *A.K. i in.*⁶, a dotyczących zgodności z prawem UE przepisów krajowych, odnoszących się do ustanowienia Izby Dyscyplinarnej SN i trybu powoływania jej członków, władza wykonawcza powinna była powstrzymać się od dokonywania powołań do tej Izby do momentu wydania orzeczeń przez TSUE i sąd krajowy, który skierował pytania prejudycjalne.

Sąd Najwyższy stwierdził także, że zmierza do ustalenia, czy fakt, że J.M. został powołany do pełnienia urzędu sędziego Izby Dyscyplinarnej SN mimo wniesienia odwołania od uchwały KRS, obejmującej wniosek o jego powołanie na to stanowisko oraz fakt, że postępowanie konkursowe zostało zainicjowane przez akt Prezydenta RP, który nie był opatrzonej kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów, wymagana z uwagi na brzmienie art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, powoduje naruszenie wymogu, który dotyczy tego, by sąd był „uprzednio ustanowiony na mocy ustawy” w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych⁷.

Ponadto SN zwrócił uwagę, że istnieje potrzeba zbadania, czy możliwe jest podważenie statusu sędziego z tej tylko przyczyny, że organ, do którego osoba ta została powołana, czyli w tej sprawie Izba Dyscyplinarna SN, nie stanowi sądu w rozumieniu prawa UE, ponieważ nie spełnia koniecznego wymogu niezawisłości.

Sąd Najwyższy stwierdził również, że skoro Izba Dyscyplinarna SN, której prawo krajowe przyznaje właściwość do rozpoznania sprawy takiej jak sprawa w postępowaniu głównym, nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, to samodzielne przejęcie właściwości do rozpoznania sprawy takiej jak w postępowaniu głównym należy do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, która występuje jako sąd odsyłający.

W związku z przedstawionym stanowiskiem Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN postanowiła zadać TSUE pytania prejudycjalne, mające zasadniczo na celu ustalenie, czy możliwe jest stwierdzenie nieistnienia stosunku służbowego osoby powołanej na stanowisko sędziego do jednostki, która nie jest sądem w rozumieniu prawa unijnego, z uwagi na dokonanie powołania z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej, w sytuacji, gdy zbadanie prawidłowości powołania jest niemożliwe z uwagi na konstrukcję ustawodawstwa krajowego w tej kwestii.

3. Odpowiedź TSUE

Analizę sprawy TSUE rozpoczął od rozważań dotyczących istoty odesłań prejudycjalnych. Trybunał podkreślił, że odesłanie prejudycjalne jest instrumentem współpracy między TSUE i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dokonuje wykładni prawa unijnego, która jest niezbędna do rozstrzygnięcia sporów zawisłych przed sądami odsyłającymi, oraz że pytanie prejudycjalne ma służyć rozstrzygnięciu konkretnego sporu⁸. Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył wyraźnie, że orzeczenie prejudycjalne musi być „niezbędne” do „wydanie wyroku” w zawisłej przed sądem odsyłającym sprawie⁹.

Odnosząc powyższe rozważania teoretyczne do realiów rozpatrywanej sprawy TSUE stwierdził, że chociaż formalnie powództwo cywilne wniesione przez sędzię M.F. w postępowaniu głównym ma na celu ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym, to ze stanu faktycznego wynika, że sędzia M.F. kwestionuje nie tyle istnienie takiego stosunku, ale raczej okoliczności powołania J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Izby Dyscyplinarnej SN. Sędzia M.F. zmierza bowiem do podważenia postanowienia, na mocy którego J.M., działając jako Prezes SN kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, wyznaczył na podstawie art. 110 § 3 p.u.s.p. sąd dyscyplinarny, który w pierwszej instancji miał rozpoznać postępowanie dyscyplinarne wszczęte przeciwko sędzi M.F. Zdaniem TSUE świadczy o tym uzasadnienie pozwu, z którego wynika, że ze względu na okoliczności, w jakich doszło do powołania J.M., postanowienie o wyznaczeniu sądu dyscyplinarnego zostało wydane przez osobę, której status powoduje, że sąd nie realizuje wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio w drodze ustawy. To zaś oznacza, że postępowanie dyscyplinarne wszczęte wobec sędzi M.F. przed

6 Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in.*, EU:C:2019:982, dalej: „wyrok *A.K. i in.*”.

7 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1), dalej: „Karta” albo „KPP”.

8 Wyrok TSUE z 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

9 Tamże, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

tym sądem dyscyplinarnym nie gwarantuje jej realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Następnie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że jeżeli prawo krajowe zezwala na wniesienie określonego rodzaju powództwa, a sąd odsyłający uznał je za dopuszczalne, to rolą TSUE nie jest kwestionowanie tej oceny, co oznacza, że takie pytania mogą odpowiadać obiektywnej potrzebie rozstrzygnięcia sporu zawistego przed sądem krajowym zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁰. Odnosząc tę zasadę do realiów zadanego pytania, TSUE stwierdził, że w postanowieniu odsyłającym sąd zaznaczył, że w razie wniesienia do niego powództwa cywilnego o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego takiego jak powództwo w postępowaniu głównym prawo krajowe nie przyznaje mu kompetencji, która pozwalałaby mu orzec w przedmiocie zgodności z prawem aktu, mocą którego dokonano powołania na urząd sędziego, oraz że prawo krajowe nie pozwala także ustalić dopuszczalności tego powództwa.

W tych okolicznościach TSUE podkreślił, że z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹ wynika obowiązek, by sąd odsyłający był właściwy do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, tak aby tego sporu nie można było uznać za hipotetyczny¹². Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że wprawdzie w pewnych wyjątkowych okolicznościach można przyjąć odmienne założenie¹³, to jednak nie występują one w przedmiotowym postępowaniu. Braku możliwości zastosowania owych „wyjątkowych okoliczności” TSUE dopatrywał się w tym, że roszczenia sędzi M.F., czyli ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym (względem którego to stosunku sędzia M.F. w postępowaniu głównym pozostaje stroną trzecią), zmierzają ostatecznie do podważenia ważności powołania J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. W konsekwencji w ten sposób ma być rozwiązana kwestia prawna, która pojawia się w ramach postępowania dyscyplinarnego, które toczy się przeciwko sędzi M.F. przed innym sądem, a mianowicie postępowania sądowego, które jest odrębne od postępowania głównego, którego zawieszenia sędzia M.F. w postępowaniu głównym domaga się tytułem zabezpieczenia.

Z powyższych rozważań TSUE wywiódł, że pytania prejudycjalne zadane w omawianej sprawie są nieodłącznie związane ze sprawą inną niż sprawa w postępowaniu głównym, względem której ta ostatnia sprawa ma w rzeczywistości charakter posiłkowy. W ocenie TSUE powodowałoby to konieczność uwzględnienia w większym stopniu istotnych okoliczności charakteryzujących tę inną sprawę, a nie jak to wynika z art. 267 TFUE kontekstu sprawy w postępowaniu głównym. Trybunał Sprawiedliwości uznał ponadto, że sędzia M.F. mogła podnieść zarzuty dotyczące naruszenia jej prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd ustanowiony uprzednio w drodze ustawy bezpośrednio przed sądem wyznaczonym przez J.M. jako właściwy do rozpoznania jej sprawy dyscyplinarnej.

Dalej TSUE stwierdził, że w swoim orzecznictwie analizował już zgodność z art. 19 ust. 1 TUE uprawnienia do wyznaczenia sądu dyscyplinarnego przez Prezesa Izby Dyscyplinarnej SN, wynikające

z art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p i uznał je za sprzeczne z prawem do skutecznego środka prawnego, wyrażonym w wyżej powołanym artykule TUE¹⁴. Oznacza to, że wyznaczony w ten sposób sąd dyscyplinarny na obowiązek odstąpić od stosowania art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p i w rezultacie uznać się za niewłaściwy do rozpoznania przekazanej mu w ten sposób sprawy.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że skierowane do niego pytania prejudycjalne są związane z faktem, że polski porządek prawny został zmieniony przez ustawodawcę rozmyślnie, tak aby uniemożliwić sprawowanie skutecznej kontroli sądowej nad procesem powoływania sędziów SN. Zdaniem TSUE doprowadziło to SN do rozważań, czy z uwagi na cel i skutki prawne tych zmian ustawodawczych może on uznać, że prawo UE przyznaje mu kompetencję do przeprowadzenia takiej kontroli w ramach sprawy w postępowaniu głównym. Tymczasem w ocenie TSUE istnieje możliwość kontroli sposobu powoływania sędziów, gdyż uchwała KRS, obejmująca wniosek o powołanie J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 44 ust. 1a uKRS przez kandydata nieobjętego wnioskiem o powołanie na podstawie wspomnianej uchwały.

Co więcej, TSUE wypowiadał się już w kwestii interpretacji art. 19 ust. 1 TUE w kontekście zmian krajowego porządku prawnego, dotyczących systemu powoływania sędziów. Uznał on, że artykuł ten sprzeciwia się wspomnianym zmianom, jeżeli mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta RP na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak KRS na czynniki zewnątrz, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym¹⁵.

Trybunał Sprawiedliwości podniósł również, że w wyroku A.K. i in. przesądził także, że art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie zmianom w krajowym porządku prawnym, które pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak SN od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach. Ponadto przewidują one umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia oraz pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do TSUE.

Z kolei art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wyżej wspomnianym zmianom, jeżeli okaże się, że mogą one wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez

¹⁰ Wyrok TSUE z 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman*, EU:C:1995:463, pkt 64 i 65.

¹¹ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47, dalej: „TFUE”.

¹² Postanowienie z 6 września 2018 r. w sprawie C-472/17, *Gabriele Di Girolamo przeciwko Ministero della Giustizia*, EU:C:2018:684, pkt 31.

¹³ Wyrok AK. i in., pkt 150.

¹⁴ Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2021:596, pkt 176.

¹⁵ Wyrok A.K. i in.

Prezydenta RP na podstawie wspomnianych uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym¹⁶. Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył, że w wypadku stwierdzenia takich naruszeń prawa unijnego z uwagi na zasadę pierwszeństwa prawa Unii sąd odsyłający powinien (w sprawie zakończonej wyrokiem A.K. i in.) odstąpić od tak ukształtowanych przepisów i zastosować wcześniej obowiązujące rozwiązania prawne oraz przeprowadzić sądową kontrolę procedury powołania sędziów.

Powołując się na punkty 129 i 156 wyroku A.K. i in., TSUE podkreślił, że takie naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mogą wystąpić w okolicznościach, w których wszystkie istotne elementy charakteryzujące proces powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, a w szczególności warunki, w jakich dochodzi do nagłego zniesienia istniejącej dotychczas możliwości wniesienia środka prawnego w ramach takiego procesu nominacyjnego lub do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu. Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył jednak wyraźnie, że ewentualny brak możliwości kontroli sądowej w kontekście procesu nominacyjnego sędziów może w niektórych przypadkach nie stanowić, problemu z punktu widzenia wymagań prawa UE, wynikających w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w tym względzie, że powództwo takie jak to wytoczone w postępowaniu głównym ma zasadniczo na celu doprowadzenie do stwierdzenia nieważności *erga omnes* powołania J.M. w postępowaniu głównym na stanowisko sędziego SN, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania.

Ostatecznie TSUE, powołując się na treść art. 267 TFUE, ze szczególnym uwzględnieniem w tym kontekście systemu wszystkich środków zaskarżenia, jakimi dysponują jednostki, uznał pytanie w przedmiotowej sprawie za niedopuszczalne¹⁷.

4. Komentarz

Komentowany wyrok Trybunału Sprawiedliwości oceniam krytycznie. Nie tylko trudno jest wywnioskować z jego treści, która z kilku analizowanych przyczyn przesądziła o uznaniu pytania za niedopuszczalne, ale również orzeczenie to zdaje się być zbiorem luźnych myśli, które momentami są niespójne, o czym szerzej poniżej.

Na wstępie należy stwierdzić, że TSUE posiada kompetencje do uznawania pytań za niedopuszczalne¹⁸. Nie wynika to wpraw-

dzie wprost z treści art. 267 TFUE, jednakże artykuł ten określa wymogi, jakie powinno spełniać odesłanie prejudycjalne, zatem w sytuacji, gdy nie zostaną one zrealizowane TSUE ma kompetencje do rozstrzygnięcia o jego dopuszczalności, co zostało potwierdzone w orzecznictwie¹⁹. Trybunał Sprawiedliwości uznaje pytanie za niedopuszczalne, jeżeli dokonanie wykładni prawa unijnego nie jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym oraz w sytuacjach, w których odesłania mają charakter ogólny i hipotetyczny, niezwiązany bezpośrednio z rozstrzygnięciem konkretnego sporu²⁰. Kolejną przyczyną niedopuszczalności pytania prejudycjalnego jest sytuacja, w której zostało ono zadane przez podmiot, niebędący sądem w rozumieniu art. 267 TFUE²¹.

W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym praworządności w Polsce, analizowanej przez pryzmat reform wymiaru sprawiedliwości, które powodują uzasadnione wątpliwości co do niezależności i niezawisłości sądu, TSUE odwoływał się do przesłanki braku wpływu odpowiedzi na pytanie prejudycjalne na postępowanie główne, zawisłe przed sądem odsyłającym. Za niedopuszczalne z tej przyczyny TSUE uznał odesłanie prejudycjalne w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18. Z kolei na przesłankę hipotetyczności pytań TSUE powołał się w wyroku w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19²², uznając część pytań za niedopuszczalne.

W analizowanej sprawie wydaje się, że TSUE głównych przyczyn niedopuszczalności upatruje w tym, że w jego ocenie postępowanie, w ramach którego skierowano do Trybunału pytania prejudycjalne nie jest w istocie postępowaniem głównym, a jedynie ubocznym, do toczącego się przeciwko sędzi M.F. postępowania dyscyplinarnego. Okoliczność ta, zdaniem TSUE, oznacza, że wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie ubocznej nie przyczyni się do rozwiązania sprawy w postępowaniu głównym – postępowaniu dyscyplinarnym. Wprawdzie z treści art. 267 TFUE wynika konieczność, by odpowiedź na pytanie prejudycjalne służyła rozstrzygnięciu sporu zawisłego przed sądem odsyłającym, jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że w tych konkretnych okolicznościach TSUE zastosował pewną furtkę, umożliwiającą mu nieudzielenie odpowiedzi na pytanie. Trybunał Sprawiedliwości bowiem sam zauważa, że główna istota pytań, skierowanych przez SN sprowadza się do próby uzyskania od TSUE środka prawnego, który zastosowany w ramach postępowań sądowych umożliwiłby faktyczną realizację prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 19 TUE. Innymi słowy, Sąd Najwyższy pyta TSUE, czy z prawa unijnego można wywieść środek prawny, który zapewni wszystkim jednostkom prawo do rozpoznania ich sprawy przez niezależny i niezawisły sąd w rozumieniu prawa unijnego. TSUE, mimo że kwestię tę dostrzega, nie ustosunkowuje się do niej. Podkreśla jedynie wielokrotnie, że na gruncie prawa krajowego nie istnieje odpowiedni środek prawny, umożliwiający zakwestionowanie powołania sędziowskiego (na co w odesłaniu prejudycjalnym zwraca uwagę sam SN), lecz jedno-

19 Wyroki TSUE: z 11 marca 1980 r. w sprawie 104/79, *Pasquale Foglia przeciwko Mariella Novello*, EU:C:1980:73; z 26 stycznia 1990 r. w sprawie C-286/88, *Falciola Angelo SpA przeciwko Comune di Pavia*, EU:C:1990:33; z 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234.

20 Wyrok TSUE z 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 44 i powołane tam orzecznictwo.

21 Wyrok TSUE z 3 maja 2022 r. w sprawie C-453/20, *CityRail a.s. przeciwko Správa železnic, státní organizace*, EU:C:2022:341.

22 Wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19, *Postępowanie karne przeciwko WB i in.*, EU:C:2021:931.

16 Tamże.

17 Wyrok TSUE z 11 marca 1980 r. w sprawie 104/79, *Pasquale Foglia przeciwko Mariella Novello*, EU:C:1980:73, pkt 12.

18 M. Szpunar, P. K. Rosiak, *Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich. Aspekty praktyczne*, Warszawa 2007, s. 64; A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020, s. 63.

znacznie nie przesądza, czy ustanowienie takiego środka prawnego na gruncie prawa UE jest niemożliwe.

Nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu wyroku TSUE w sprawie sędziów portugalskich²³, w którym Trybunał powiązał obowiązki wynikające z prawa traktatowego, a konkretnie art. 19 TUE, oraz prawa podstawowe (art. 47 KPP) z gwarancyjnym charakterem niezależności wymiaru sprawiedliwości. W orzeczeniu tym TSUE podjął się oceny rozwiązań prawnych, dotyczących wynagrodzeń sędziów oraz wpływu takiej regulacji na realizację wymogu niezależności i niezawisłości sądu. Niezależnie od rozstrzygnięcia w tej sprawie dokonanie takiej oceny spowodowało zakwalifikowanie spraw dotyczących organizacji i funkcjonowania krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości jako „spraw europejskich”²⁴. W komentowanym orzeczeniu, chociaż sprawa przed sądem krajowym dotyczyła prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem z uwagi na wątpliwości w przedmiocie niezależności sądu, TSUE nie znalazł podstaw lub – w mojej ocenie – chęci do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego.

Warto zwrócić uwagę na twierdzenie TSUE, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą „wyjątkowe okoliczności”, przedstawione w punkcie 166 wyroku *A.K. i in.*, a mianowicie nie mamy do czynienia z sytuacją, w której przepis krajowy zastrzega właściwość do rozstrzygnięcia sporu organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie unijnym. Nie jest to do końca prawda, szczególnie gdy zwróci się uwagę na żądanie, jakie stanowiło podstawę pozwu sędzi M.F. Dotyczy ono ustalenia nieistnienia stosunku służbowego J.M., który został powołany do pełnienia urzędu sędziego Izby Dyscyplinarnej SN w oparciu o zaskarżoną uchwałę KRS, oraz obwieszczenie Prezydenta RP, które nie posiadało wymaganej konstytucyjnie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Nie wspominając już o sposobie aktualnego ukształtowania samej KRS, który budzi uzasadnione wątpliwości samego TSUE²⁵, w celu zapewnienia realizacji prawa do skutecznego środka prawnego w postaci rozpoznania sprawy dyscyplinarnej sędzi M.F. przez niezależny sąd, bowiem wspomniany J.M. wyznaczył sąd mający tę sprawę dyscyplinarną rozpoznać.

Przyjęta konstrukcja postępowania, czyli wykorzystanie powództwa z art. 189 k.p.c., jest wprawdzie wątpliwa, na co zwraca uwagę sam SN w pytaniu prejudycjalnym, gdyż powództwo to nie służy do ustalenia istnienia stosunków publicznoprawnych. Jednakże SN zwrócił uwagę, że skoro w krajowym porządku prawnym nie ma środka umożliwiającego zaskarżenie lub skuteczną weryfikację legalności powołania sędziowskiego, które jest wątpliwe w kontekście wymogów niezależności i dochowania wymogów proceduralnych, to należy rozważyć, czy taki środek nie wynika z prawa unijnego. W ten sposób, w braku odpowiedniego środka ochrony prawnej w prawie krajowym, środek taki zostałby wywiedziony z prawa unijnego i to prawo unijne pozwoliłoby zapewnić realizację prawa do skutecznego środka prawnego sędzi M.F., ale także innym jednostkom znajdującym się w analogicznej sytuacji. Trybunał Sprawiedliwości nie rozstrzygnął tego problemu. Co gorsza, próbuje wykazać, że sędzia M.F. miała realną możliwość podniesienia braku

niezależności sądu w postępowaniu dyscyplinarnym. Wywodzi to twierdzenie z wyroku *Komisja przeciwko Polsce* uznając, że sąd dyscyplinarny powinien uznać się za niewłaściwy do rozpoznania sprawy, gdyż został wyznaczony przez organ niebędący sądem w rozumieniu prawa unijnego. Takie postawienie sprawy, a mianowicie powołanie się na brak niezależności sądu w postępowaniu dyscyplinarnym, wydaje się być dość naiwne szczególnie, że uznanie się przez wyznaczony sąd dyscyplinarny za niewłaściwy do rozpoznania sprawy podlega zaskarżeniu do sądu drugiej instancji, którym jest Izba Dyscyplinarna SN, o czym stanowi art. 110 § 1 pkt 2 w związku z art. 121 § 1 p.u.s.p. Oznacza to w praktyce, że proponowana przez TSUE realizacja prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem jest iluzoryczna.

Trudno także zrozumieć, co TSUE miał na myśli, mówiąc o uwzględnieniu przy rozstrzyganiu o niedopuszczalności pytania prejudycjalnego wszystkich środków zaskarżenia. Czy chodziło mu o możliwość zaskarżenia uchwał KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego? Jeżeli tak, w aktualnym stanie prawnym taka już nie istnieje i choć w sprawie sędzi M.F. takiego zaskarżenia dokonano, to nie wpłynęło ono pozytywnie na realizację prawa do skutecznego środka prawnego. Wprawdzie TSUE podniósł, że w razie nieistnienia systemu kontroli procedury powoływania sędziów w krajowym porządku prawnym, SN ma kompetencje do jego badania, ale trudno z tych przywołań do wyroku *A.K. i in.* wywieść, czy TSUE pośrednio próbuje powiedzieć, że SN w sprawie takiej jak objęta odesłaniem prejudycjalnym może stwierdzić, że powołanie sędziowskie nie realizuje wymogu niezawisłości i niezależności (nie kreując w tym przedmiocie żadnego środka prawnego, opartego na prawie unijnym), czy też przez podkreślenie, że ocena zmian legislacyjnych w kontekście odbioru wymiaru sprawiedliwości jako niezależnego należy do sądu krajowego, po piątowsku umywa ręce, mówiąc „drogi sędzie radź sobie sam”.

Nie sposób także jednoznacznie zrozumieć fragment dotyczący tego, że niektóre braki możliwości kontroli sądowej nie muszą stanowić problemu z punktu widzenia prawa unijnego i zestawienia tego twierdzenia z faktem próby zastosowania w przedmiotowej sprawie środka prawnego, niewystępującego w krajowym porządku prawnym. Czy oznacza to, że brak możliwości kontroli sądowej taki jak w przedmiotowej sprawie w każdym wypadku nie stanowi problemu z punktu prawa unijnego. Czy jest tak tylko w tym konkretnym przypadku? Czy istnieją konfiguracje spraw, w których może on stanowić problem? Cóż, za Szekspirem można rzec „oto jest pytanie”. Kwestia ta jest istotna, z uwagi na inne pytania, w podobnych, choć nie identycznych stanach faktycznych (brak konfiguracji postępowanie główne – postępowanie uboczne), które czekają jeszcze na odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości. Czy w tych okolicznościach TSUE stwierdzi, że konieczność zapewnienia równych standardów w zakresie niezależności wymiaru sprawiedliwości jest na tyle istotna, że zajmie konkretne stanowisko, jak w sprawie sędziów portugalskich? Tego zapewne dowiemy się w przyszłości.

5. Podsumowanie

Konkludując powyższe rozważania należy stwierdzić, że analizowany wyrok TSUE, chociaż mógł być przełomowy, a chociażby podtrzymać jednoznaczne stanowisko Trybunału Sprawiedliwości o potrzebie zapewnienia niezależności wymiaru sprawiedliwości,

²³ Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117.

²⁴ E. Łętowska, *Czego uczyć odpowiedzi na pytania prejudycjalne, dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 5/2020, s. 30-31.

²⁵ Wyrok TSUE z 15 listopada 2021 r. w sprawie C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2021:596, dalej: „wyrok *Komisja przeciwko Polsce*”.

będącej gwarantem realizacji prawa do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 19 TUE, zasadniczo nie wniósł wiele do rozwoju jurysprudencji. Stanowi jedynie zbiór, momentami nie do końca zrozumiałych, rozważań TSUE dotyczących ukształtowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy niedopuszczalność pytania wynika w jego ocenie z braku znaczenia rozstrzygnięcia przedmiotowych pytań dla postępowania głównego, czy też z faktu, że podstawowym celem tych pytań była próba uzyskania od TSUE środka prawnego, opartego na prawie unijnym, który pozwoliłby Sądowi Najwyższemu zapewnić, na ile jest to możliwe w aktualnym stanie prawnym, realizację wymogu niezależności sądu w kontekście prawa do skutecznego środka prawnego. Gdyby przyjąć takie założenie, to wówczas mielibyśmy do czynienia z sytuacją wykreowania nowej, gdyż dotychczas niestosowanej, przesłanki niedopuszczalności pytania prejudycjalnego, czyli niedopuszczalności pytania z uwagi na nieistnienie krajowego środka ochrony prawnej i niemożliwość (niechęć) TSUE do wykreowania takiego środka na gruncie prawa unijnego.

Wydaje się jednak, że w analizowanym orzeczeniu TSUE poszedł przetartym w sprawach o ochronę praworządności szlakiem niedopuszczalności pytania z uwagi na brak wpływu odpowiedzi na postępowanie główne, zawisłe przed sądem odsyłającym.

Zauważyć natomiast należy, że w omawianej sprawie zadane pytanie miało znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym, gdyż postępowanie to miało jeden zasadniczy cel, a mianowicie ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku służbowego. Nasuwa to konstatację, że TSUE, nawet w taki istotnym obszarze jak ochrona praworządności, postępuje zachowawczo, starając się nie naruszać uprawnień państw członkowskich do realizacji kompetencji związanych z organizacją wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie w niektórych przypadkach (np. sprawa sędziów portugalskich, sprawa *A.K. i in.*) uznaje za zasadne zastosowanie wyjątku, jednak tylko w ramach stanów faktycznych, które nie budzą wątpliwości o charakterze proceduralnym. Takie działanie TSUE, chociaż niepozbawione logiki, wydaje się być niewystarczające, jak na organ, który ma zapewniać poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów (art. 19 TUE), szczególnie w tak istotnym obszarze, jak ochrona wartości wynikających wprost z art. 2 TUE. W tych okolicznościach uzasadniona wydaje się być krytyczna ocena tego judykatu.

Michalina Szpyrka

doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne; starszy asystent sędziego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego; wykładowca na Uniwersytecie SWPS

Iga Małobęcka-Szwast

Akt w sprawie sztucznej inteligencji – nowe wyzwania dla prawników

Wstęp

W kwietniu 2022 roku upłynął rok odkąd Komisja Europejska opublikowała długo wyczekiwany projekt Aktu w sprawie sztucznej inteligencji (dalej: „projekt Aktu w sprawie SI” albo „projekt Aktu”).

Ze względu na swój nowatorski charakter Akt w sprawie SI ma potencjał do tego, by wywrzeć istotny wpływ na rozwój systemów SI nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie. Jest to bowiem pierwsza na świecie próba kompleksowego uregulowania systemów sztucznej inteligencji i ich zastosowań. Projekt wpisuje się w szersze działania UE zmierzające do realizacji europejskiej strategii w zakresie danych² oraz sztucznej inteligencji (SI)³ i jest efektem kilkuletnich prac na poziomie UE zmierzających do



wypracowania unijnego podejścia do sztucznej inteligencji⁴. Choć prace nad projektem wciąż trwają i będzie on z pewnością podlegać zmianom w toku procesu legislacyjnego, wydaje się, że jego główne założenia pozostaną niezmienione⁵. Tym bardziej warto śledzić prace nad projektem rozporządzenia, które – nakładając nowe obowiązki na dostawców, użytkowników i inne podmioty – stworzy również nowe wyzwania dla prawników świadczących dla nich pomoc prawną.

Celem artykułu jest przedstawienie głównych założeń projektu Aktu w sprawie SI, w szczególności jego zakresu zastosowania

1 Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021) 206 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>.

2 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska strategia w zakresie danych (COM(2020) 66 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

3 Komisja Europejska, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy: Komisja przedstawia strategię w zakresie danych i sztucznej inteligencji, Komunikat prasowy, 19.02.2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_273.

4 Zob. np. Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji: Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, COM(2020) 65 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pl.pdf.

5 Na obecnym etapie prac legislacyjnych znane są już poprawki do projektu zaproponowane przez Radę z listopada 2021 r. oraz stycznia i lutego 2022 r. (pierwsza wersja kompromisowa projektu jest dostępna pod adresem: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14278-2021-INIT/en/pdf>) oraz projekt sprawozdania połączonych Komisji IMCO oraz LIBE w Parlamencie Europejskim z 20 kwietnia 2022 r., który zgodnie ze wstępnym planem ma być poddany głosowaniu na posiedzeniu plenarnym w PE w październiku 2022 r. (Committee on the Internal Market and Consumer Protection, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts (COM2021/0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)), dostępny pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ40-PR-731563_EN.pdf).

(materialnego i podmiotowego), podejścia opartego na analizie ryzyka dla praw podstawowych, zdrowia i bezpieczeństwa osób fizycznych oraz nowych obowiązków, które będą wiązały się ze stosowaniem systemu SI o określonym poziomie ryzyka.

Zakres przedmiotowy – definicja systemu SI

Podjętą próbę regulacji systemów SI, Komisja Europejska musiała zmierzyć się z nietrywialnym zadaniem zdefiniowania systemu sztucznej inteligencji. Warto zwrócić uwagę, że zdecydowano się na zdefiniowanie pojęcia „systemu sztucznej inteligencji”, a nie „sztucznej inteligencji”. Odróżnienie systemu SI oraz SI ma niebagatelne znaczenie – trudno bowiem mówić o regulacji samej sztucznej inteligencji, tym bardziej, że jak dotąd środowiska naukowe nie wypracowały jednej definicji sztucznej inteligencji⁶. Nie dziwi zatem, że Komisja przedstawiła własną definicję systemu sztucznej inteligencji, która w założeniu ma być możliwie neutralna pod względem technologicznym i nie ulegać dezaktualizacji⁷. Ma to szczególne znaczenie ze względu na szybki rozwój technologiczny i rozwój sytuacji rynkowej w dziedzinie SI.

Definicja zaproponowana przez Komisję jest jednak krytykowana przez wiele środowisk jako zbyt szeroka⁸ (może ona objąć swoim zakresem nie tylko systemy sztucznej inteligencji *sensu stricto*, ale prawie każde oprogramowanie komputerowe, w tym tzw. *stupid AI* czy *fake AI*⁹).

Z tego względu Rada zdecydowała się na zmianę tej definicji. W wersji projektu obecnie zaproponowanej przez Radę system sztucznej inteligencji (system SI) definiowany jest jako system, który:

- otrzymuje dane lub wkład pochodzące od maszyny lub człowieka;
- wnioskuje, jak osiągnąć dany zestaw zdefiniowanych przez człowieka celów za pomocą uczenia się, rozumowania lub modelowania wdrażanych za pomocą technik i podejść wymienionych w załączniku I; oraz
- generuje dane wyjściowe w postaci treści (tzw. *generative AI systems*), prognoz, zaleceń lub decyzji, które wpływają na środowiska, z którymi wchodzi w interakcje.

Powyższa definicja odwołuje się do załącznika I, który precyzuje techniki i podejścia stanowiące podstawę do tego, by

zakwalifikować dany system jako system sztucznej inteligencji. Należą do nich:

- mechanizmy uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane, uczenie się maszyn bez nadzoru i uczenie przez wzmacnianie, z wykorzystaniem szerokiej gamy metod, w tym uczenia głębokiego;
- metody oparte na logice i wiedzy, w tym reprezentacja wiedzy, indukcyjne programowanie (logiczne), bazy wiedzy, silniki inferencyjne i dedukcyjne, rozumowanie (symboliczne) i systemy ekspertowe;
- podejścia statystyczne, estymacja bayesowska, metody wyszukiwania i optymalizacji.

Choć katalog technik i podejść wskazany w załączniku I jest zamknięty, to projekt przewiduje możliwość jego zmiany, ponieważ Komisja ma być uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu zmiany wykazu technik i podejść wymienionych w załączniku I. Zgodnie z obecną wersją projektu Komisja ma obowiązkowo aktualizować ten wykaz co 24 miesiące. Przyznanie Komisji powyższego uprawnienia ma pozwolić na bieżąco uaktualniać ten wykaz i dostosowywać go do rozwoju sytuacji rynkowej i postępu technologicznego (motywy 6 i 85), ale może również kreować niepewność prawną po stronie twórców systemów SI, którzy nie będą w stanie przewidzieć, czy projektowany przez nich system będzie podlegał innym przepisom.

Warto podkreślić, że z pewnością nie jest to finalna wersja definicji SI – projekt sprawozdania połączonych Komisji IMCO oraz LIBE w Parlamencie Europejskim zakłada powrót do pierwotnej definicji systemu SI z drobną zmianą¹⁰.

Należy się spodziewać, że zakres wyłączeń spod stosowania Aktu w sprawie SI także będzie podlegać zmianom. W wersji zaproponowanej przez Radę znalazło się nie tylko wyłączenie dla systemów SI opracowanych lub wykorzystywanych wyłącznie do celów wojskowych lub bezpieczeństwa narodowego, lecz również szerokie wyłączenie dla działań badawczo-rozwojowych. Spod zakresu rozporządzenia wyłączone mają zostać systemy SI (w tym wyniki ich działań) specjalnie opracowane i oddane do użytku **wyłączenie w celach badań naukowych i rozwoju**. Takie rozwiązanie, postulowane w szczególności przez środowiska naukowe, które w założeniu ma ułatwić prowadzenie badań w różnych obszarach nauki, należy przyjąć z aprobatą.

Zakres podmiotowy – kogo i w jakich okolicznościach dotyczyć będzie nowa regulacja?

Projektowane rozporządzenie w wersji zaproponowanej przez Radę znajdzie zastosowanie do:

- dostawców wprowadzających do obrotu lub oddających do użytku systemy SI w UE, niezależnie od tego, czy są fizycznie obecni lub mają siedzibę w UE czy w państwie trzecim;
- użytkowników systemów SI, którzy są fizycznie obecni lub mają siedzibę w UE;

⁶ Pojęcie SI jest często używane jako zbiorczy termin na określenie różnorodnych aplikacji czy programów komputerowych opartych na różnych technikach, które wykazują możliwości powszechnie i obecnie kojarzone z ludzką inteligencją. Zob. *Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence, Feasibility Study*, 17 December 2020 CAHA(2020)23, <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-1680a0c6da>. W 2018 r. rozbudowaną definicję SI przedstawiła Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. SI (*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*). Zob. *High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, A definition of Artificial Intelligence: main capabilities and scientific disciplines*, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf.

⁷ Po części bazuje ona na definicji zaproponowanej przez OECD, zob. *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449, <https://legalinstruments.oecd.org/api/print?id=648&lang=en>.

⁸ Zob. np. *Digital Poland Foundation, Feedback to the European Commission's regulation proposal on the Artificial Intelligence Act*, <https://digitalpoland.org/en/blog/2021/08/feedback-to-the-european-commission-s-regulation-proposal-on-the-artificial-intelligence-act>; J.J. Bryson, *Europe Is in Danger of Using the Wrong Definition of AI*, "Wired" z 2.03.2022, <https://www.wired.com/story/artificial-intelligence-regulation-european-union/>; *MEPs are preparing to debate Europe's AI Act. These are the most contentious issues*, "TechMonitor" z 24.09.2021, <https://techmonitor.ai/policy/meps-are-preparing-to-debate-europes-ai-act-these-are-the-most-contentious-issues>.

⁹ *Fake AI vs. Real AI*, "Synced" z 27.09.2017, <https://syncedreview.com/2017/09/27/fake-ai-vs-real-ai/>.

¹⁰ Zgodnie z propozycją „system sztucznej inteligencji” ma oznaczać oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku I, które może – dla danego zestawu celów – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, hipotezy, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję.

- dostawców i użytkowników systemów sztucznej inteligencji, którzy są fizycznie obecni lub mają siedzibę w państwie trzecim, jeżeli wyniki działania systemu są wykorzystywane w UE;
- importerów i dystrybutorów systemów SI;
- producentów produktów wprowadzających do obrotu lub oddających do użytku system SI wraz ze swoim produktem i pod własną nazwą lub znakiem towarowym;
- upoważnionych przedstawicieli dostawców, którzy mają siedzibę w Unii.

Projekt sprawozdania połączonych Komisji IMCO oraz LIBE w Parlamencie Europejskim zakłada rozszerzenie tego katalogu również o (1) osoby fizyczne poddane działaniu systemu SI (co ma istotne znaczenie w kontekście przyznania im określonych praw – szerzej na ten temat zob. poniżej) oraz (2) instytucje, urzędy, organy i agencje UE działające jako dostawca lub użytkownik systemu SI.

Zakres zastosowania projektowanego rozporządzenia jest szeroki. System SI będzie bowiem podlegał unijnym regulacjom, nawet jeżeli będzie trenowany i rozwijany w państwie trzecim na zlecenie operatora (tj. dostawcę, użytkownika, upoważnionego przedstawiciela, importera i dystrybutora) mającego siedzibę w UE albo przez operatora mającego siedzibę w państwie trzecim, w zakresie, w jakim wyniki działania takiego systemu będą wykorzystywane w UE. Podobnie, nawet jeżeli system SI nie będzie przedmiotem wprowadzenia do obrotu lub oddania do użytku w UE ani nie będzie w UE wykorzystywany, to będzie on mógł być objęty projektowanym rozporządzeniem. Dotyczyć to będzie sytuacji, w których operator mający siedzibę w UE zlecałby określone usługi operatorowi spoza UE w związku z operacjami, które miałyby być wykonywane przez system sztucznej inteligencji zakwalifikowany jako system wysokiego ryzyka.

Warto jednak zauważyć, że tak szerokie ujęcie zakresu Aktu w sprawie SI nie odbiega od przyjętego w przypadku innych regulacji unijnych m.in. w obszarze bezpieczeństwa produktów, prawa konsumenckiego czy prawa ochrony danych osobowych (RODO), i w założeniu zapobiegnie obchodzeniu nowych przepisów.

Analiza projektu pozwala na zidentyfikowanie kluczowych uczestników w łańcuchu wartości sztucznej inteligencji, którzy będą głównymi adresatami obowiązków przewidzianych w Akcie w sprawie SI. Należą do nich: **dostawcy systemów sztucznej inteligencji** (tj. osoby fizyczne lub prawne, organy publiczne, agencje lub inne podmioty, które opracowują system sztucznej inteligencji lub zlecają jego opracowanie i wprowadzają go do obrotu lub oddają go do użytku pod własną nazwą handlową lub własnym znakiem towarowym – odpłatnie lub nieodpłatnie) oraz **użytkownicy systemów sztucznej inteligencji** (tj. osoby fizyczne lub prawne, organy publiczne, agencje lub inne podmioty, które korzystają z systemu sztucznej inteligencji pod swoją kontrolą). Projekt przewiduje nałożenie proporcjonalnych obowiązków również na innych uczestników łańcucha wartości SI, o których mowa powyżej, czyli w szczególności importerów, dystrybutorów, upoważnionych przedstawicieli.

Podejście oparte na analizie ryzyka i nowe obowiązki

Niezależnie od ostatecznego brzmienia definicji systemu SI i zakresu zastosowania Aktu w sprawie SI, warto wskazać, że nie wszystkie systemy SI mają podlegać obowiązkowi i ograniczeniom przewidzianym w Akcie w sprawie SI. Prawodawca unijny, projektując akt w sprawie SI, przyjmuje tzw. podejście oparte na analizie ryzyka (*risk-based approach*)¹¹, znane np. z regulacji dotyczących bezpieczeństwa produktów czy RODO. W założeniu nowym obowiązkiem i ograniczeniem będą podlegać tylko takie systemy SI, których wykorzystanie wiąże się z określonym poziomem ryzyka dla praw podstawowych, zdrowia i bezpieczeństwa osób fizycznych.

Projekt Aktu w sprawie SI wyróżnia systemy SI stwarzające:

- niedopuszczalne ryzyko;
- wysokie ryzyko;
- ograniczone ryzyko;
- niskie lub minimalne ryzyko.

Co do zasady, projektowanym obowiązkom i ograniczeniom będą podlegać tylko systemy SI z pierwszych trzech grup. W przypadku systemów SI, które stwarzają niedopuszczalne ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych osób fizycznych, przewiduje się całkowity zakaz stosowania praktyk w zakresie SI (art. 5). Do takich zakazanych praktyk w wersji zaproponowanej przez Radę zalicza się wprowadzanie do obrotu, oddawanie do użytku lub wykorzystywanie w UE systemów SI, które:

- wykorzystują techniki podprogowe będące poza świadomością danej osoby w celu lub ze skutkiem istotnego zniekształcenia jej zachowania w sposób, który powoduje lub może powodować u niej lub u innej osoby szkodę fizyczną lub psychiczną;
- wykorzystują słabości określonej grupy osób (ze względu na ich wiek, niepełnosprawność lub sytuację społeczną lub gospodarczą) w celu lub ze skutkiem istotnego zniekształcenia zachowania takich osób w sposób, który powoduje lub może powodować u tej osoby lub u innej osoby szkodę fizyczną lub psychiczną;
- są wykorzystywane do oceny lub klasyfikacji osób fizycznych przez określony czas na podstawie ich zachowania społecznego lub znanych bądź przewidywanych cech osobistych lub cech osobowości (zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne);
- służą identyfikacji biometrycznej w czasie rzeczywistym i są wykorzystywane w miejscach publicznie dostępnych przez organy ścigania lub w ich imieniu do celów egzekwowania prawa (z zastrzeżeniem wyjątków).

Systemy SI, które stwarzają wysokie ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych osób fizycznych, mogą być dopuszczone do obrotu wyłącznie pod warunkiem spełnienia określonych rygorystycznych wymogów i przeprowadzenia oceny zgodności *ex ante*. Systemy SI wysokiego ryzyka wskazano w art. 6

¹¹ EPRS, *Artificial intelligence act, Legislative briefing*, January 2022, s. 5-7, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf).

projektu Aktu, który został całkowicie preredagowany w listopadowej wersji kompromisowej Rady. Co istotne, uznanie systemu SI za system wysokiego ryzyka nie opiera się wyłącznie na analizie funkcji pełnionej przez system SI, ale przede wszystkim na ocenie celu i sposobu jego wykorzystania.

W obecnej wersji projektu przewiduje się, że systemem SI wysokiego ryzyka jest system, który jest produktem objętym unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym wymienionym w załączniku II albo jest wykorzystywany jako element bezpieczeństwa produktu objętego powyższym prawodawstwem, jeżeli musi być on poddany ocenie zgodności w celu wprowadzenia go do obrotu lub oddania do użytku zgodnie z tym prawodawstwem (dotyczy to m.in. takich produktów jak zabawki, samochody, wyroby medyczne, windy).

Dodatkowo załącznik III ustanawia wykaz systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, w przypadku których ryzyko już się urzeczywistniło lub może się urzeczywistnić w najbliższej przyszłości. Zgodnie z wykazem systemami SI wysokiego ryzyka są systemy SI należące do poniższych kategorii lub wykorzystywane we wskazanych niżej obszarach:

- systemy biometryczne;
- infrastruktura krytyczna i ochrona środowiska;
- kształcenie i szkolenie zawodowe, zatrudnienie, zarządzanie pracownikami i dostęp do samozatrudnienia;
- dostęp do usług prywatnych oraz usług i świadczeń publicznych;
- ściganie przestępstw;
- zarządzanie migracją, azylem i kontrolą graniczną;
- sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Przewiduje się, że powyższy wykaz może być zmieniany – Komisja może rozszerzyć wykaz systemów SI wysokiego ryzyka wykorzystywanych w konkretnych obszarach, stosując zestaw kryteriów i metodykę oceny ryzyka, o których mowa w art. 7.

Systemy SI wysokiego ryzyka muszą spełniać szereg wymogów, a dostawcy takich systemów muszą spełniać określone obowiązki. Proporcjonalne obowiązki nałożono również na użytkowników (art. 29) i innych uczestników łańcucha wartości SI (np. importerów, dystrybutorów, autoryzowanych przedstawicieli). Systemy SI wysokiego ryzyka muszą spełniać wymogi prawne dotyczące m.in.:

- utrzymywania systemu zarządzania ryzykiem (art. 9);
- danych i zarządzania danymi (art. 10);
- dokumentacji technicznej (art. 11);
- rejestrowania zdarzeń podczas działania systemów SI (art. 12);
- przejrzystości i dostarczania informacji użytkownikom (art. 13);
- nadzoru ze strony człowieka (art. 14);
- solidności, dokładności i cyberbezpieczeństwa (art. 15).

Do obowiązków dostawców systemów SI należą m.in.:

- zapewnienie zgodności systemów SI z wymogami ustanowionymi w art. 8-15, podejmowanie działań naprawczych, jeżeli system SI nie spełnia tych wymogów i wykazanie zgodności z tymi wymogami na żądanie właściwego organu krajowego (art. 21-23);

- posiadanie systemu zarządzania jakością zgodnego z art. 17;
- sporządzanie dokumentacji technicznej systemu SI (art. 18);
- przechowywanie rejestru zdarzeń generowanego automatycznie przez ich systemy SI, jeżeli znajdują się one pod ich kontrolą (art. 20);
- zapewnienie, aby system SI poddano odpowiedniej procedurze oceny zgodności przed wprowadzeniem go do obrotu lub oddaniem do użytku;
- spełnienie obowiązków rejestracyjnych, o których mowa w art. 51;
- spełnienie obowiązków informacyjnych względem właściwych organów krajowych państw członkowskich, w których udostępnili lub oddali do użytku system SI;
- umieszczenie oznakowania CE w swoich systemach SI na potwierdzenie zgodności z aktem w sprawie SI zgodnie z art. 49;
- zapewnienie oceny zgodności *ex ante* zgodnie z art. 43 i załącznikiem VII;
- zarejestrowanie systemu SI wysokiego ryzyka w unijnej bazie danych zarządzanej przez Komisję, o której mowa w art. 60 (unijna baza danych dla samodzielnych systemów SI wysokiego ryzyka), przed wprowadzeniem do obrotu lub przed oddaniem go do użytku.

Ponadto dostawcy, którzy mają siedzibę poza UE, będą musieli wyznaczyć upoważnionego przedstawiciela w UE, który będzie odpowiedzialny m.in. za ocenę zgodności, ustanowienie systemu monitorowania po wprowadzeniu do obrotu oraz podjęcie w razie potrzeby działań naprawczych.

Co istotne, za dostawcę systemu SI wysokiego ryzyka uważa się dystrybutora, importera, użytkownika lub inną osobę trzecią i nakłada się na nich obowiązki równoważne obowiązkowi dostawcy określonym w art. 16, jeżeli:

- wprowadzają do obrotu lub oddają do użytku system SI wysokiego ryzyka opatrzony ich nazwą handlową lub znakiem towarowym;
- zmieniają przeznaczenie systemu SI wysokiego ryzyka, który został już wprowadzony do obrotu lub oddany do użytku;
- wprowadzają istotne zmiany w systemie SI wysokiego ryzyka;
- zmieniają przeznaczenie systemu SI, który nie jest systemem wysokiego ryzyka i został już wprowadzony do obrotu lub oddany do użytku w taki sposób, że ów system staje się systemem wysokiego ryzyka.

W przypadku zaistnienia powyższych okoliczności dostawca, który pierwotnie wprowadził system SI wysokiego ryzyka do obrotu lub który oddał ten system do użytku, nie będzie już uznawany za dostawcę w rozumieniu Aktu.

Systemy SI ograniczonego ryzyka, takie jak: systemy wchodzące w interakcje z ludźmi (chatboty), systemy rozpoznawania emocji, systemy kategoryzacji biometrycznej, systemy SI, które generują lub manipulują obrazami, treściami audio lub wideo (tzw. *deepfake*), będą objęte zestawem obowiązków dotyczących przejrzystości i obowiązków informacyjnych (art. 52).

Z kolei systemy SI charakteryzujące się jedynie niskim lub minimalnym ryzykiem będą mogły być opracowane i stosowane w UE bez konieczności wypełniania jakichkolwiek dodatkowych obowiązków. Projekt Aktu przewiduje jednak możliwość stworzenia kodeksów postępowania, w ramach których podmioty wykorzystujące systemy SI o niskim lub minimalnym ryzyku mogą dobrowolnie zobowiązać się do stosowania w odniesieniu do ich systemów SI wymogów dotyczących systemów SI wysokiego ryzyka (tytuł IX).

W oczywisty sposób kluczowym wyzwaniem – zarówno dla przedsiębiorców, ich prawników, jak i organów nadzoru – związanym z podejściem opartym na ryzyku i uzależnieniem zakresu obowiązków od zidentyfikowanego poziomu ryzyka będzie przeprowadzenie rzetelnej jego analizy. Nie będzie to zadanie łatwe i z pewnością będzie wiązało się z koniecznością współpracy z ekspertami specjalizującymi się w zagadnieniach technicznych i nowych technologiach, którzy taką analizę ryzyka będą w stanie przeprowadzić. Na marginesie warto jednak zauważyć, że odgórne określenie poziomu ryzyka, jakie dla użytkowników końcowych tworzy dany system SI, może też okazać się niemożliwe. Będzie to szczególnie widoczne w przypadku autonomicznych systemów SI, które z natury mają działać i rozwijać się w sposób autonomiczny, niezależny od człowieka – pierwotna ocena takiego systemu może szybko okazać się nietrafiona. Stąd niezbędne może okazać się przeprowadzanie regularnej analizy ryzyka związanej z danym systemem SI – w obecnej wersji projektu jedynie dostawcy systemów SI wysokiego ryzyka będą zobowiązani do wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem, który będzie wymuszał przeprowadzanie takiej oceny.

Prawa osób poddanych działaniu systemu SI

Istotną zmianą zaproponowaną w projekcie sprawozdania połączonych Komisji IMCO oraz LIBE w Parlamencie Europejskim z 20 kwietnia 2022 r.¹² jest wprowadzenie określonych praw dla osób fizycznych lub grupy osób, które poddane są działaniu systemu SI. Jeżeli uznają one, że ich zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe poprzez działanie danego systemu SI zostały naruszone, będą mogły wnieść skargę na dostawców lub użytkowników takiego systemu do krajowego organu nadzoru państwa członkowskiego. Będzie przysługiwać im również prawo do bycia wysłuchanymi w ramach procedury rozpatrywania skarg oraz w kontekście wszelkich dochodzeń prowadzonych przez krajowy organ nadzoru w wyniku ich skargi oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego od decyzji wydanej w ich sprawie przez krajowy organ nadzoru.

Zmiana jest znacząca, ponieważ Komisja Europejska w ogóle nie przewidziała takiego mechanizmu w swoim projekcie. Brak jakichkolwiek uprawnień dla osób, które mogą być dotknięte działaniem systemu SI, było szeroko krytykowane przez różne środowi-

ska¹³. Z tego względu wydaje się, że zaproponowane uprawnienia zostaną utrzymane lub nawet rozszerzone na dalszym etapie prac legislacyjnych.

Podsumowanie

Niezależnie od tego, jaki kształt przyjmie finalnie Akt w sprawie SI, jest pewne, że przyniesie on nowe wyzwania dla prawników – zarówno obsługujących podmioty biznesowe, jak i osoby fizyczne. Po pierwsze, nałoży on na szereg podmiotów wytwarzających lub korzystających z systemów SI (w szczególności dostawców i użytkowników systemów SI) nowe złożone obowiązki. Rolą prawników ich reprezentujących będzie pomoc w odnalezieniu się w nowym otoczeniu regulacyjnym i dostosowaniu oferowanych przez nich usług i produktów do wymogów Aktu. Co istotne, Akt będzie regulacją o charakterze horyzontalnym, która może znaleźć zastosowanie do ww. podmiotów, niezależnie od branży, czy sektora, który reprezentują. Ze względu na szybko postępujący rozwój technologii i dynamicznie rozwijające się regulacje w tym obszarze nie będzie to zadanie łatwe. Tym bardziej warto śledzić, w jakim kierunku zmierzają prace nad projektem Aktu, by powoli przygotowywać swoich klientów do rewolucji, którą wywoła wejście w życie nowego rozporządzenia, porównywalnej z tą, którą wywołało RODO.

Po drugie, jeśli Akt ostatecznie przyzna osobom poddanym działaniu systemu SI określone prawa, prawnicy będą musieli się zmierzyć z wyzwaniami, jakie będą się wiązać ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz osób poszkodowanych działaniem systemu SI. Oprócz wdrożenia się w nowe procedury przed krajowymi organami nadzoru, wydaje się prawie pewne, że rzetelne świadczenie pomocy prawnej w tego typu sprawach będzie wymagało od prawników nie tylko zrozumienia podstaw funkcjonowania danego systemu SI, lecz również ścisłej współpracy ze specjalistami z zakresu nowych technologii.

Choć wydaje się, że prawodawca unijny zostawi rozsądny czas na jego wdrożenie przez podmioty zobowiązane (obecnie przewiduje się, że Akt zacznie obowiązywać 24 miesiące od jego wejścia w życie), już teraz warto się zastanowić, czy klienci, na rzecz których świadczymy pomoc prawną, nie będą objęci zakresem zastosowania Aktu. Jak pokazuje doświadczenie z wdrażania RODO, nawet dwuletni okres na wdrożenie bezpośrednio stosowanego rozporządzenia, przy złożonym charakterze nowych obowiązków, może okazać się niewystarczający.

dr Iga Małobęcka-Szwast

radca prawny w Wardyński i Wspólnicy sp.k.; adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego WPIA Uniwersytetu Warszawskiego

¹² Committee on the Internal Market and Consumer Protection, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts* (COM2021/0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)), dostępny pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ40-PR-731563_EN.pdf.

¹³ Zob. np. BEUC, *Regulating AI to protect the consumer - Position Paper on the AI Act*, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-088_regulating_ai_to_protect_the_consumer.pdf; stanowisko fundacji Panoptikon (<https://panoptikon.org/regulacja-ai>) i innych organizacji społecznych (An EU Artificial Intelligence Act for Fundamental Rights, <https://panoptikon.org/sites/default/files/political-statement-on-ai-act.pdf>); *A Civil Society Statement Civil society reacts to EP AI Act draft Report*, https://panoptikon.org/sites/default/files/civil_society_reacts_to_ep_ai_act_draft_report_final.pdf.

■ PRAWO PODATKOWE

Kacper Tybuszewski

Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych dochodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości nabytej w drodze spadku i przeznaczanego na spłatę kredytu mieszkaniowego (przed 1 stycznia 2019 r.)

Wstęp

Przedmiotem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy dochód uzyskany ze sprzedaży nieruchomości nabytej przez podatnika-spadkobiercę w drodze spadku, który następnie został przeznaczony na spłatę kredytu mieszkaniowego wraz odsetkami, zaciągniętego przez spadkodawcę¹, będzie zwolniony z podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² (dalej: „u.p.d.o.f.”).

Na tak postawione pytanie – wbrew poglądom organów podatkowych, które odmawiają podatnikowi-spadkobiercy skorzystania ze zwolnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., albowiem wstąpienie w prawa i obowiązki kredytobiorcy (podatnika-spadkodawcy) na podstawie aneksu do umowy kredytowej nie jest równoznaczne z zaciągnięciem kredytu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. – należy odpowiedzieć twierdząco.

Istotne uwarunkowania faktyczne

Przed odniesieniem się do zasadniczych uwag należy nakreślić elementu stanu faktycznego będącego przedmiotem opracowania. Spadkodawca uprzednio zaciągnął kredyt mieszkaniowy. Spadkobierca (dalej też: „podatnik-spadkobierca”) obejmując spadek nabywa również składniki majątku spadkowego – w tym nieruchomości, a następnie, już po wstąpieniu w prawa zmarłego, zawiera z bankiem, w którym kredyt posiadał spadkodawca, aneks do umowy kredytu. Następnie spadkobierca zbywa nieruchomość wchodzącą w skład spadku – korzystając w tej mierze ze zwolnienia otrzymanego przychodu ze sprzedaży nieruchomości w związku ze spłatą kredytu zaciągniętego na cele mieszkaniowe, zaciągniętego przez zmarłego.

Uwarunkowania prawne

Rozważania dotyczące omawianego zagadnienia należy poprzeć przywołaniem kluczowych przepisów znajdujących zastosowanie. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. b u.p.d.o.f. źródłami przychodów są m.in. odpłatne zbycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i zostało dokonane przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie. Na podstawie art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f. przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw

majątkowych oraz innych rzeczy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8, jest ich wartość wyrażona w cenie określonej w umowie, pomniejszona o koszty odpłatnego zbycia. W myśl art. 30e ust. 1 u.p.d.o.f. od dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c podatek dochodowy wynosi 19% podstawy obliczenia podatku. Zgodnie z art. 30e ust. 2 u.p.d.o.f. podstawą obliczenia podatku, o której mowa w ust. 1, jest dochód stanowiący różnicę pomiędzy przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw określonym zgodnie z art. 19, a kosztami ustalonymi zgodnie z art. 22 ust. 6c i 6d, powiększoną o sumę odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 22h ust. 1 pkt 1, dokonanych od zbywanych nieruchomości lub praw. Na podstawie art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c, z zastrzeżeniem ust. 6d, stanowią udokumentowane koszty nabycia lub udokumentowane koszty wytworzenia, powiększone o udokumentowane nakłady, które zwiększyły wartość rzeczy i praw majątkowych, poczynione w czasie ich posiadania.

Z kolei art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. stanowi, że za koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c, nabytych w drodze spadku, darowizny lub w inny nieodpłatny sposób, uważa się udokumentowane nakłady, które zwiększyły wartość rzeczy i praw majątkowych, poczynione w czasie ich posiadania oraz kwotę zapłaconego podatku od spadków i darowizn w takiej części, w jakiej wartość zbywanej rzeczy lub prawa przyjęta do opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn odpowiada łącznej wartości rzeczy i praw majątkowych przyjętej do opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn.

Jednocześnie zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. wolne od podatku dochodowego są dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e, w wysokości, która odpowiada iloczynowi tego dochodu i udziału wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe w przychodzie z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, jeżeli poczynione od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie dwóch lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe; udokumentowane wydatki poniesione na te cele uwzględnia się do wysokości przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych.

Na mocy art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f. za wydatki poniesione na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 131, uważa się spłatę kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c, na cele okre-

¹ W miejsce którego do umowy kredytu wstąpił podatnik-spadkodawca.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 1128.

ślone w pkt 1 [wydatki poniesione na nabycie budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku (...) nabycie gruntu pod budowę (...) budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego (...)] w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, mających siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej, z zastrzeżeniem ust. 29 i 30. Jednocześnie zgodnie z art. 97 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³ (dalej: „O.p.”) spadkobiercy podatnika, z zastrzeżeniem § 1a, 2 i 2a, przejmują przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy.

Stanowisko organów podatkowych

Organy podatkowe odmawiając podatnikom-spadkobiercom omawianego zwolnienia, argumentują, że skoro kredyt został zaciągnięty nie przez tego podatnika, ale przez jego spadkodawcę, to przeznaczenie przychodu uzyskanego z odpłatnego zbycia nieruchomości na spłatę takiego kredytu nie mieszczą się w celach mieszkaniowych podatnika-spadkobiercy, o których stanowi art. 21 ust. 1 pkt 131 i ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f. Ustawodawca wyraźnie wskazał bowiem w art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f., że w przypadku przeznaczenia środków ze sprzedaży nieruchomości na spłatę kredytu wymagane jest, aby spłacony kredyt został zaciągnięty przez podatnika, który chce skorzystać z tego zwolnienia. W ocenie organów sposób spłaty tego kredytu poprzez zawarcie aneksu do umowy kredytu nie stanowi zaciągnięcia kredytu na cele mieszkaniowe przez podatnika-spadkodawcę, a jedynie sposób wywiązania się przez tego podatnika z ustawowych powinności w zakresie nabytego długu spadkowego. W zakresie powyższego zwolnienia mieści się jedynie spłata kredytu (pożyczki) i odsetek, o ile kredyt (pożyczka) byłby zaciągnięty przez podatnika-spadkodawcę, a nie podatnika-spadkobiercę⁴.

Przy tym skoro art. 97 § 1 O.p. stanowi o przejęciu praw i obowiązków podatnika przez jego spadkobierców, to te prawa i obowiązki muszą istnieć w dacie otwarcia spadku, nie mogą być jedynie hipotetyczne, zależne od działania podatnika-spadkobiercy, które było możliwe, ale faktycznie nie zostało podjęte.

W rezultacie podatnik-spadkobierca nie może w drodze dziedziczenia nabyć prawa do zwolnienia podatkowego, albowiem na dzień otwarcia spadku takie prawo do zwolnienia podatkowego nie przysługiwało temu podmiotowi.

Zwolnienie od podatku dochodowego dochodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości

Stanowisko organów podatkowych nie jest prawidłowe. Na wstępie podkreślenia wymaga, że zwolnienie od podatku dochodowego dochodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości jest normą celu społecznego (socjalnego), która w zamierzeniach ustawodawcy ma realizować cel, jakim jest zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych obywateli. Zadaniem, jakie ma spełnić ta norma, jest rozwój określonej dziedziny życia gospodarczego i społecznego⁵.

W kierunku takiej jak powyższa wykładni art. 21 ust. 1 pkt 32 u.p.d.o.f. (odpowiednik art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f.) zmierza orzecznictwo, w tym NSA, który w uchwale siedmiu sędziów z 23 czerwca 2003 r.⁶, wskazał, że „zwolnienie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a u.p.d.o.f. jest zwolnieniem z mocy prawa i przysługuje podatnikowi bez decyzyjnej ingerencji organów podatkowych, jeżeli spełni on określone przepisami warunki. Warunkami tymi są: wydatkowanie przychodu na cele mieszkaniowe i dokonanie tej czynności przed upływem terminu dwuletniego. Spełnienie tych warunków łącznie powoduje nabycie i zrealizowanie zwolnienia podatkowego”.

Możliwość uznania w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2019 r. spłaty przez spadkobiercę kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez spadkodawcę na cele mieszkaniowe, za które to zobowiązanie spadkobierca odpowiada wskutek nabycia spadku, ze środków uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. jako ich wydatkowania na własne cele mieszkaniowe objęte zwolnieniem przewidzianym w art. 21 ust. 1 pkt 131 oraz art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f. jest niejednolicie rozstrzygana w orzecznictwie sądów administracyjnych⁷.

W mojej ocenie spłata przez spadkobiercę kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez spadkodawcę na cele mieszkaniowe, za które to zobowiązanie spadkobierca odpowiada wskutek nabycia spadku, ze środków uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. korzysta ze zwolnienia na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f.

Zgodnie z art. 922 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁸ (dalej: „k.c.”) prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów księgi czwartej, natomiast zgodnie z art. 1030 k.c. do chwili przyjęcia spadku spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko ze spadku, natomiast od chwili przyjęcia spadku ponosi odpowiedzialność za te długi z całego swego majątku. Wskutek dziedziczenia i następnie przyjęcia spadku na spadkobiercę przechodzą prawa i obowiązki majątkowe zmarłego, za które spadkobierca ponosi odpowiedzialność z całego swojego majątku.

Przedstawiając rozważaną kwestię obrazowo, można rozważyć przykład, gdy spadkodawca przed śmiercią nabywa nieruchomości oraz zaciąga kredyt na cele mieszkaniowe w wysokości 120 000 zł częściowo go spłaca. Następnie umiera i na spadkobiercę wskutek dziedziczenia (i przyjęcia spadku) przechodzi własność tej nieruchomości oraz kredyt na kwotę 110 000 zł (wysokość zobowiązania do spłaty w tej kwocie). Spadkobierca częściowo spłaca ten kredyt, a następnie dokonuje zbycia nieruchomości za cenę 100 000 zł, jednocześnie dokonuje spłaty kredytu ze środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości (gdzie na moment sprzedaży kwota kredytu do spłaty wynosi 100 000 zł). Rozważając w tym momencie kwestię istnienia wzbogacenia/zubożenia spadkobiercy (co jest istotne z punktu widzenia dalszych rozważań), należy wziąć pod uwagę dwa momenty czasowe, tj. otwarcia spadku – moment nabycia własności nieruchomości oraz zbycia przedmiotowej nie-

3 Dz. U. z 2021 r. poz. 1540.

4 Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Warszawie w wyrokach z: 17 lutego 2016r., III SA/Wa 1278/15 oraz 11 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 1184/17. Zob. także wyroki: WSA w Gliwicach z 15 lutego 2018 r., I SA/GI 1137/17 i z 16 kwietnia 2015r. I SA/GI 1117/14 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z 14 sierpnia 2019 r., II FSK 3095/17 i z 17 czerwca 2020 r., II FSK 610/20.

5 R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 113-114.

6 FPS 1/03, ONSA 2003/4/117.

7 Stanowisko uprawniające podatnika-spadkodawcę do omawianego zwolnienia potwierdza np. wyrok WSA w Poznaniu z 7 lutego 2019 r., I SA/Po 793/18. Stanowisko negujące prawo do omawianego zwolnienia znajduje swój wyraz m.in. w wyrokach: WSA w Warszawie z 17 lutego 2016 r., III SA/Wa 1278/15 i z 11 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 1184/17, WSA w Gliwicach z 15 lutego 2018 r., I SA/GI 1137/17 oraz NSA z 14 sierpnia 2019 r., II FSK 3095/17.

8 Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

ruchomości. Na moment otwarcia spadku spadkobierca przejmuje na własność nieruchomość o określonej wartości rynkowej, co stanowi dla niego wzbogacenie, jednocześnie jednak przechodzi na niego zobowiązanie z tytułu kredytu w wysokości 110 000 zł, co stanowi jego zubożenie w tym zakresie. W zależności od tego jak kształtuje się wartość rynkowa nieruchomości (czy jest ona wyższa, czy niższa od wartości kredytu), przy czym, co oczywiste, ceny rynkowe nieruchomości fluktuują w czasie (mogą też spadać), można mówić o wzbogaceniu albo zubożeniu spadkobiercy na dzień otwarcia spadku. Jeżeli wartość rynkowa nieruchomości jest wyższa od wartości kredytu, można mówić o wzbogaceniu (na ten dzień) spadkobiercy, a jeżeli wartość ta jest niższa, można mówić o jego zubożeniu (na ten dzień).

Podkreślić należy, że o ile wejście określonego składnika majątkowego do majątku spadkobiercy (tutaj nieruchomości) ma charakter jak najbardziej realny i jako takie, co do zasady (za wyjątkiem skrajnych przypadków, gdy nieruchomość jest w ogóle bezwartościowa lub wręcz ma wartość ujemną) stanowi przysporzenie dla spadkobiercy, to wartość tego przysporzenia z racji fluktuacji cen nieruchomości, zmiany jej stanu i innych czynników zewnętrznych, jest niedookreślona i zmienia się w czasie. Kluczowe znaczenie ma w konsekwencji moment zbycia danego składnika majątkowego (nieruchomości), gdyż – niezależnie od tego, że wskazane zbycie jest przedmiotem regulacji u.p.d.o.f. (na warunkach określonych w ustawie, tj. m.in. w przypadku gdy zbycie nastąpi przed upływem pięciu lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie) – dopiero wówczas pekuniarny charakter przysporzenia związany z nabywaną w drodze dziedziczenia własnością nieruchomości utrwała się. Zbycie nieruchomości następuje bowiem za określoną cenę (więc wyklucza problem zmienności wartości nieruchomości w czasie), co w zestawieniu ze spłatą kredytu umożliwia rozważenia kwestii wzbogacenia/zubożenia spadkodawcy.

Spadkobierca dokonując zbycia nieruchomości za cenę 100 000 zł i jednocześnie dokonując spłaty kredytu ze środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości pozostałej kwoty kredytu w wysokości 100 000 zł (ze środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości) oraz 10 000 zł przed jej sprzedażą, w istocie straciłby na tej „transakcji” (rozumianej szeroko jako nabycie wskutek dziedziczenia nieruchomości oraz ściśle związane z tym przejście kredytu, a następnie zbycie nieruchomości oraz spłata kredytu). Wprawdzie zarówno na moment bezpośrednio poprzedzający otwarcie spadku jak i po jej sprzedaży nie był/nie jest właścicielem nieruchomości (nie stanowiła ona składnika jego majątku) i w tym zakresie ani się wzbogacił, ani zubożał, jednak spłacając kredyt oprócz wydatkowania kwoty ze sprzedaży nieruchomości (100 000 zł) – co jego ani wzbogaciło, ani zubożyło (w stosunku do okresu bezpośrednio poprzedzającego otwarcie spadku, gdyż wówczas tej kwoty – pochodzącej dopiero ze sprzedaży nieruchomości, której wówczas nie miał – nie posiadał), wydatkował również dodatkowo 10 000 zł, które nie znalazły pokrycia w kwocie uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości i w tym zakresie nastąpił jego uszczerbek majątkowy – o 10 000 zł zmniejszył się jego majątek.

W sytuacji gdy kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości byłaby odpowiednio większa, spadkobierca mógłby nie stracić (w przypadku uzyskania ceny równej 110 000 zł) lub nawet zyskać na tej „transakcji” (przy cenie przekraczającej tę kwotę). Gdyby przykładowo uzyskał cenę 200 000 zł, to wzbogaciłby się o 90 000 zł (z 200 000 zł uzyskanych ze sprzedaży środków 100 000 zł zostałyby przeznaczone na spłatę kredytu z uzyskanych ze sprzedaży środków, a 10 000 zł pokryłoby wcześniejszy uszczerbek majątkowy

związany ze spłatą części kredytu przed uzyskaniem środków ze sprzedaży nieruchomości). Odpowiednio gdyby kwota spłaconego w całości przez spadkobiercę kredytu była niższa (*ceteris paribus*), spadkobierca również mógłby nie stracić (gdyby była to kwota 100 000 zł) lub nawet zyskać na tej transakcji (gdyby była niższa od 100 000 zł). Gdyby przykładowo kredyt na moment otwarcia spadku opiewał na 50 000 zł (i do dnia sprzedaży nieruchomości spadkobierca spłacił 10 000 zł), wówczas otrzymując ze sprzedaży nieruchomości 100 000 zł, zyskałby na tej „transakcji” 50 000 zł (ze 100 000 zł z uzyskanych ze sprzedaży środków 40 000 zł zostałyby przeznaczone na spłatę kredytu, a 10 000 zł pokryłoby wcześniejszy uszczerbek związany ze spłatą części kredytu przed uzyskaniem środków ze sprzedaży nieruchomości).

Z powyższej uproszczonej analizy wynika, że kwota środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości w części przeznaczonej na spłatę pozostałego kredytu nie stanowi wzbogacenia spadkobiercy⁹. Tym samym wprawdzie poszczególne składniki majątkowe oraz długi (i ich wartość) wchodzące w skład spadku i przechodzące na spadkobiercę wskutek dziedziczenia mogą być różne, to uzyskanie przychodu ze sprzedaży składnika majątkowego i jego przeznaczenie na spłatę długu nie stanowi jakiegokolwiek wzbogacenia podatnika (w tym zakresie). Sama kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości (w tej części) stanowi przysporzenie (na moment bezpośrednio poprzedzający otwarcie spadku tej kwoty, w tej części, nie było w majątku podatnika), jednakże to przysporzenie równoważy zubożenie wynikające z przejścia na spadkobiercę długu (gdzie na moment bezpośrednio poprzedzający otwarcie spadku spadkobierca nie był dłużnikiem z tego tytułu) i konieczności jego spłaty.

Biorąc pod uwagę istotę podatku dochodowego, jak również uwarunkowania konstytucyjne, kwota uzyskana przez spadkobiercę ze sprzedaży nabytych w drodze spadku nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. i przeznaczona na spłatę długu, który przeszedł na tego spadkobiercę wskutek dziedziczenia, nie powinna zostać (efektywnie) opodatkowana.

Zważywszy na to, że u.p.d.o.f. opodatkowuje dochód rozumiany, co do zasady, jako nadwyżkę sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania (por. art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f.), w konstrukcję tego podatku jest niejako wpisane opodatkowanie wzbogacenia z tego wynikającego. Ściśle z powyższym związane jest to, że ujemna różnica między przychodami i kosztami podatkowymi (strata) i związane z tym swoiste zubożenie podatnika nie podlega opodatkowaniu. Co więcej, podatnik jest nawet uprawniony na zasadach określonych w u.p.d.o.f. (zob. art. 9 ust. 3 u.p.d.o.f.) obniżyć dochód uzyskany w okresie późniejszym o stratę.

Pojęcie dochodu na tle u.p.d.o.f. nie jest pojęciem ekonomicznym, lecz prawnym¹⁰, z czym wiąże się możliwość występowania mniejszych lub większych różnic między dochodem w ujęciu ekonomicznym i obliczanym na podstawie u.p.d.o.f.

W tym miejscu należy wskazać, że z dniem 1 stycznia 2019 r. ustawodawca dodał do art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f.¹¹ zdanie drugie i trzecie w brzmieniu: „Do kosztów uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości i praw, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c, nabytych w drodze spadku zalicza się również udokumentowane koszty nabycia lub wytworzenia poniesione przez

9 Tak też WSA w Warszawie w wyroku z 24 sierpnia 2021 r., III SA/Wa 284/21, LEX nr 3310890.

10 Por. A. Bartosiewicz, R. Kubacki [w:] A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 9, pkt 4.

11 Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2159).

spadkodawcę oraz przypadające na podatnika ciężary spadkowe, w takiej części, w jakiej wartość zbywanej rzeczy lub zbywanego prawa odpowiada łącznej wartości rzeczy i praw majątkowych nabytych przez podatnika. Przez ciężary spadkowe, o których mowa w zdaniu drugim, rozumie się spłacone przez podatnika długi spadkowe, zaspokojone roszczenia o zachówek oraz wykonane zapisy zwykłe i polecenia, również w przypadku, gdy podatnik spłacił długi spadkowe, zaspokoił roszczenia o zachówek lub wykonał zapisy zwykłe i polecenia po dokonaniu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c.”.

Zmiana ta przesądza tym samym, że uzyskanie środków z odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f., i ich przeznaczenie na spłatę długów spadkowych nie będzie opodatkowane. Wprawdzie zmiana ta (stosowana na mocy art. 16 ustawy nowelizującej do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2019 r.), potwierdza tezę, że opodatkowanie podatkiem dochodowym zakłada wystąpienie określonego wzbogacenia, a co za tym idzie zubożenie podatnika nie podlega opodatkowaniu. Ustawodawca wprost wskazał, że spłata długów spadkowych stanowi koszt podatkowy, który równoważy przychód z tytułu zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f., (o ile ten ostatni jest przeznaczony na ich spłatę) i tym samym nie skutkuje koniecznością zapłaty podatku. Tym samym uwzględniając cechy konstrukcyjne podatku dochodowego, przesądził, że skoro brak jest wzbogacenia – gdyż wprawdzie kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości (w tej części) stanowi przysporzenie (na moment bezpośrednio poprzedzający otwarcie spadku tej kwoty, w tej części, nie było w majątku podatnika), jednakże to przysporzenie równoważy zubożenie wynikające z przejścia na spadkobiercę długu (gdzie na moment bezpośrednio poprzedzający otwarcie spadku spadkobierca nie był dłużnikiem z tego tytułu) i konieczności jego spłaty – nie ma konieczności zapłaty podatku.

Co ważniejsze, przyjęcie innego stanowiska (tj. tego, że kwota uzyskana przez spadkobiercę ze sprzedaży nabytych w drodze spadku nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. i przeznaczona na spłatę długu, który przeszedł na tego spadkobiercę wskutek dziedziczenia, powinna zostać (efektywnie) opodatkowana), budziłoby poważne wątpliwości natury konstytucyjnej (o czym niżej).

Otóż w zależności od wartości nabytych w drodze spadku nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f., które zostaną następnie (przed upływem pięciu lat (na warunkach określonych w tym przepisie) lub wartości długów spadkowych, sprzedaż tychże nieruchomości i praw oraz spłata długów spadkowych może skutkować zubożeniem spadkobiercy/podatnika (zob. wyżej). W takim przypadku opodatkowanie uzyskanego z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. przychodu stawką 19% (wskutek braku zaliczenia do kosztów podatkowych wydatków związanych ze spłatą długów oraz brakiem zwolnienia tego przychodu z podatku) oznaczałoby konieczność sfinansowania zapłaty podatku ze środków pochodzących z pozostałego majątku (lub w braku pozostałego majątku konieczność zdobycia środków na ten cel np. pożyczka lub kredyt).

Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”) podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne ze wszystkimi obowiązującymi normami i zasadami konstytucyjnymi. Nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną. W szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, by stał się on instrumentem konfi-

skaty mienia¹². Efektywne opodatkowywanie podatnika skutkujące koniecznością sfinansowania zapłaty podatku ze środków pochodzących z pozostałego majątku mogłoby być rozpatrywane w kategorii konfiskaty mienia.

Co więcej, nawet jeżeli podatnik wzbogaciłby się na sprzedaży nabytych w drodze spadku nieruchomości lub praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. oraz spłacie długów spadkowych, efektywne opodatkowanie części przychodu przeznaczonej na spłatę długów spadkowych mogłoby skutkować określeniem stawki na tak wysokim poziomie, że również dochodziłoby efektywnie do konfiskaty mienia (mienia, którym się pierwotnie wzbogacił). Otóż, jeżeli przykładowo podatnik zbyłby nieruchomość za cenę 100 000 zł i całą kwotę przejętego w drodze spadku kredytu (80 000 zł) spłaciłby bezpośrednio ze środków uzyskanych ze zbycia nieruchomości, wówczas (w razie nieuwzględnienia spłaty kredytu jako zmniejszającej ciężar opodatkowania) powinien zapłacić podatek w wysokości 19 000 zł ($19\% \times 100\,000\text{ zł}$), co oznaczałoby realną stawkę opodatkowania (w odniesieniu do realnego przysporzenia) 95% ($19\,000\text{ zł} / (100\,000\text{ zł} - 80\,000\text{ zł}) \times 100\%$). Wprawdzie wskutek tej transakcji spadkobierca wzbogaciłby się, jednak aż 95% tego wzbogacenia zostałoby przeznaczone na zapłatę podatku.

Co więcej, tego rodzaju regulacja – nieuwzględniająca zdolności płatniczej podatnika – wykraczałaby poza zakres swobody regulacyjnej w sprawach podatkowych¹³. Majątek (oraz długi) przejmowany w drodze spadku może przekraczać (w tym i wielokrotnie) majątek samego spadkobiercy. Nieruchomości i prawa określone w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f., których zbycie może skutkować koniecznością zapłaty, stanowią co do zasady wartościowe przedmioty, a co za tym idzie kwoty podatku, które mogą wystąpić, mogą być znaczne (niewspółmierne do posiadanego pozostałego majątku). W tym zakresie trudno oczekiwać od spadkobierców, aby każdorazowo oczekiwali (pięć lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie), skoro nieruchomości i prawa określone w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. same w sobie mogą generować koszty, a jeszcze dodatkowo dochodzi do tego konieczność spłaty długów (przejętych w drodze spadku).

Wreszcie tego rodzaju regulacja naruszałaby sformułowaną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości. Trudno uznać, że osoba, która w spadku odziedziczyła wyłącznie nieruchomości i niezwłocznie ją zbyła za 100 000 zł znajdując się w porównywalnej sytuacji (co uzasadniałoby jednakowe jej traktowanie z punktu widzenia opodatkowania podatkiem dochodowym) jak osoba, która odziedziczyła taką samą nieruchomość (i dodatkowo jednocześnie przeszło na nią zobowiązanie z tytułu kredytu spadkodawcy w kwocie 100 000 zł), która niezwłocznie zbywa tę nieruchomość za 100 000 zł i przeznacza środki na spłatę tego kredytu.

Co za tym idzie zarówno uwarunkowania natury konstytucyjnej, jak również uwarunkowania systemowe (wynikające z konstrukcji podatku dochodowego) przemawiają za tym, że dokonanie sprzedaży nabytych w drodze spadku nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. (na warunkach określonych w ustawie, w tym w przewidzianym w niej terminie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło ich nabycie) i prze-

¹² Zob. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64; 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 5 listopada 2008 r., SK 79/06 oraz 18 listopada 2014 r., K 23/12, OTK-A 2014, nr 10, poz. 113.

¹³ Por. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., K 23/12. Zob. też E.K. Drozdowski, *Zasada zdolności płatniczej a polski system podatkowy*, Poznań 2015; https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/24955/1/Drozdowski_Zasada_zdolnosci_platniczej_a_polski_system_podatkowy.pdf (dostęp: 15.04.2022).

znaczenie środków z tego tytułu uzyskanych nie powinno prowadzić do (efektywnego) opodatkowania tej sprzedaży. Zważywszy na brzmienie art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f., który warunkuje uznanie spłaty kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki) od tego, że ten kredyt (pożyczka) został zaciągnięty przez podatnika (którym w związku ze sprzedażą nabytych w drodze spadku nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c u.p.d.o.f. jest spadkobierca, a nie spadkodawca, który go zaciągnął)¹⁴. W tym zakresie podstawę dla braku (efektywnego) opodatkowania takiej sprzedaży stanowi art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d.o.f.

Nabycie spadku zgodnie z art. 922 § 1-3 k.c. – jako nabycie pod tytułem ogólnym, prowadzi do wstąpienia w sytuację prawną (ogół praw i obowiązków majątkowych) poprzednika prawnego (spadkodawcy). Te prawa i obowiązki przechodzą na spadkobierców jako całość. Pojęcie dziedziczenia oznacza przejście na spadkobierców praw i obowiązków majątkowych zmarłego w drodze jednego zdarzenia, jakim jest śmierć osoby fizycznej, powodujące następstwo prawne pod tytułem ogólnym, czyli sukcesję uniwersalną (art. 922 § 1 w zw. z art. 925 k.c.). Oznacza to, że na spadkobiercę (spadkobierców) przechodzi na skutek dziedziczenia całość praw i obowiązków majątkowych należących do spadku, czego konsekwencją jest to, że: 1) spadkobierca wchodzi w ogół majątkowych praw i obowiązków zmarłego spadkodawcy, 2) spadkobierca nabywa wszelkie przedmioty majątkowe zaliczane do spadku, niezależnie od ich charakteru, 3) nabycie spadku w drodze dziedziczenia jest nabyciem pochodnym, co oznacza, że przedmioty spadkowe przechodzą na spadkobiercę w takim kształcie prawnym, w jakim przysługiwały spadkodawcy, 4) na spadkobiercę przechodzą, jako obowiązki te prawa, które spadkodawca przeznaczył określonym osobom, jako zapis, 5) jeżeli jest kilku spadkobierców, to nabywają oni spadek, jako całość, a ich udział w nim określony jest w postaci ułamka¹⁵.

W myśl art. 97 § 1 O.p. spadkobierca wstępuje w całość majątkowych praw i obowiązków spadkodawcy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05¹⁶, uznał, że w przypadku ww. przepisu doszło do przejęcia instytucji prawa cywilnego w postaci sukcesji praw i zobowiązań. Istota następstwa podatkowego spadkobierców w zasadzie odpowiada cywilnoprawnej konstrukcji przejścia praw i obowiązków majątkowych osoby zmarłej, zaś przedmiotem spadku są majątkowe prawa i obowiązki o charakterze wyłącznie cywilnoprawnym, stąd sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych opiera się na innej, samodzielnej podstawie prawnej, którą jest art. 97 O.p. W przywołanym orzeczeniu TK uznane zostało natomiast prawo spadkobierców do złożenia deklaracji podatkowej w podatku od towarów i usług za zmarłego, z której wynikałoby uprawnienie do otrzymania podatku naliczonego w wysokości wyższej niż pierwotnie zadeklarowana. W uzasadnieniu

tego wyroku przypomniano zapatrywanie wyrażane we wcześniejszym wyroku TK z 21 maja 2001 r., SK 15/00¹⁷, zgodnie z którym „ochrona prawa do dziedziczenia, gwarantowana normami konstytucyjnymi, nie może być rozumiana wyłącznie w kategoriach czysto formalnych, jako zapewnienie samego transferu praw spadkodawcy na jego następców prawnych, ale powinna urzeczywistniać się na dalszych etapach – poprzez tworzenie odpowiednich warunków prawnych, które zapobiegają powstaniu po stronie spadkobierców swoistego pozoru prawa. Przyjęcie innego stanowiska deformowałoby sens gwarancji konstytucyjnej”¹⁸.

W zakresie regulacji art. 97 § 1 O.p. w orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz TK wyrażono szereg poglądów wskazujących na sytuacje skutkujące wstąpieniem przez spadkobiercę w prawa i obowiązki spadkodawcy. Obejmują one przykładowo prawo do zaliczenia wydatków poniesionych przez spadkodawcę do kosztów uzyskania przychodów z tytułu odkupienia przez fundusz inwestycyjny jednostek uczestnictwa w funduszu kapitałowym¹⁹; uprawnienie do wystąpienia przez spadkobiercę podatnika z wnioskiem o wznowienie postępowania dotyczącego wymiaru podatku dochodowego²⁰; prawo spadkobiercy do złożenia deklaracji podatkowej w podatku od towarów i usług za zmarłego, z której wynikałoby uprawnienie do otrzymania podatku naliczonego w wysokości wyższej, niż pierwotnie zadeklarowana²¹.

W wyroku TK z 29 maja 2007 r., P 20/06²², podkreślono zarazem, że prawo do zwrotu różnicy między podatkiem naliczonym a podatkiem należnym należy do kategorii praw i obowiązków majątkowych objętych zakresem stosowania art. 97 § 1 O.p. i podlegających ochronie na podstawie art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, a także, że w świetle przedstawionych argumentów regulacja ustawowa stanowi ingerencję w sferę konstytucyjnego prawa do dziedziczenia, dotycząc praw spadkobierców nabytych w drodze dziedziczenia. Trybunał zaakcentował, że ingerencja taka nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych i z tego względu zaskarżony przepis nie może zostać uznany za zgodny z Konstytucją RP. Ponadto, prawo do ochrony dziedziczenia wynika wprost z Konstytucji RP, gdzie w art. 21 ust. 1 określono, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

Należy podkreślić, że art. 97 § 1 O.p. obejmuje swym zakresem prawa majątkowe, jakie są przewidziane w przepisach prawa podatkowego. Chodzi więc o takie prawa, wynikające z regulacji podatkowych, które za życia zmarłego następnie podatnika kształtowały jego sytuację z punktu widzenia ekonomicznego, a więc przede wszystkim prowadziły do zmniejszenia czy wręcz wyeliminowania obciążeń spadkodawcy podatkiem.

W konsekwencji prokonstytucyjna i uwzględniająca cechy konstrukcyjne podatku dochodowego wykładnia art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c oraz art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. w powiązaniu z art. 97 § 1 O.p. wymaga przyjęcia, że samo zaciągnięcie kredytu (pożyczki) na cele określone w art. 21 ust. 25 pkt 1 u.p.d.o.f. rodzi po stronie podatnika prawo majątkowe (w zakresie możliwości przeznaczenia przyszłego dochodu ze zbycia nieruchomości i praw majątkowych (o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f.) opodatkowanego zgodnie z art. 30e u.p.d.o.f. na spłatę tego kredytu (pożyczki) i w konsekwencji skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f.

14 Por. uchwała NSA 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 19, w której NSA – na tle kwestii dotyczącej możliwości odliczenia przez spadkobiercę wydatków na nabycie jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych – wskazał, że „(...) do zasad wyrażonych w art. 97 § 1 O.p. należało się odwołać jedynie wtedy, kiedy przepisy prawa materialnego nie pozwalały na uznanie opisanych wydatków za koszt uzyskania przychodów. Skoro jednak, jak wykazano, wykładnia przepisów prawa materialnego (art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1 pkt 38 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 30a ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f.) prowadziła do wniosku o dopuszczalności pomniejszenia przychodu z tytułu odkupienia jednostek uczestnictwa o wydatki poniesione na ich nabycie w każdym przypadku, obejmującym również wydatki poniesione przez spadkodawcę, to odwołanie się do zasad ogólnych następstwa podatkowego wyrażonych w art. 97 § 1 O.p. w tym wypadku okazało się zbędne”.

15 J.S. Piątkowski, *Prawo spadkowe, Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 52; E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2006, s. 29; K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, Warszawa 1998, tom II, s. 675; S. Babiarczyk, *Spadek i darowizna w prawie cywilnym i podatkowym*, Warszawa 2008, s. 44.

16 OTK 2006 nr 4, poz. 39.

17 Dz. U. z 2001 r. Nr 54, poz. 572.

18 OTK ZU 2001 nr 4, poz. 85.

19 Uchwała NSA z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14, ONSAiWSA 2015 nr 2, poz. 19.

20 Wyrok WSA w Warszawie z 29 marca 2013 r., III SA/Wa 2997/12, LEX nr 1663148.

21 Dz. U. Nr 105, poz. 721.

22 OTK-A 2007 nr 6, poz. 52.

W tym miejscu pokreślenia wymaga, że co do zasady kredyty na cele mieszkaniowe zawierane są na wiele lat i z reguły opiewają na znaczne kwoty (stanowiące dla podatników niejednokrotnie kwoty przekraczające zgromadzony przez nich majątek – dorobek życia). W efekcie podatnicy podejmując tak istotną decyzję (czy np. dokonać zbycia określonego składnika majątkowego i przeznaczyć środki z niego na własne cele mieszkaniowe, czy też zaciągnąć kredyt na własne cele mieszkaniowe), mają prawo brać pod uwagę (i najprawdopodobniej biorą) ewentualne przyszłe skutki podatkowe powiązane z tym zdarzeniem. Sama możliwość przeznaczenia przyszłego dochodu ze zbycia nieruchomości i praw majątkowych (o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f.) opodatkowanego zgodnie z art. 30e u.p.d.o.f. na spłatę kredytu (pożyczki) i w konsekwencji skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., może być decydująca o wyborze określonego sposobu finansowania zakupu (czy też w ogóle decydowania się na zaciągnięcie kredytu). Powyższe dodatkowo uzasadnia konieczność uznania, że samo zaciągnięcie kredytu (pożyczki) na cele określone w art. 21 ust. 25 pkt 1 u.p.d.o.f. rodzi po stronie podatnika prawo majątkowe – w zakresie możliwości przeznaczenia przyszłego dochodu ze zbycia nieruchomości i praw majątkowych (o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f.) opodatkowanego zgodnie z art. 30e u.p.d.o.f. na spłatę tego kredytu (pożyczki) i w konsekwencji skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f.

Podsumowanie

Zamierzonym celem omawianego zwolnienia było „podatkowe sprzyjanie” przez ustawodawcę podejmowanym przez podatników w różnorodnych formach, przedsięwzięciom służącym zaspakajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Okoliczność ta, a więc cel ustanowienia tych unormowań, powinna być brana pod uwagę przy dokonywaniu ich wykładni w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych. Ustawodawca przyjmując taką regulację, wyznaczył cel – podejmowanie przez podatników inwestycji mieszkaniowych służących zaspakajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, który ze względów społecznych, nawet kosztem zasady równości podatkowej, zasługuje na preferencyjne podatkowe potraktowanie. Do podatnika należy z kolei decyzja co do tego, w jaki możliwie racjonalny z jego punktu widzenia sposób, uwzględniając ograniczone zazwyczaj możliwości finansowe, z preferencji takich skorzysta. Ustanowienie przesłanek uprawniających do skorzystania z ulgi podatkowej, a także ocena, czy w konkretnym przypadku przesłanki te zostały spełnione, nie powinny z założenia kolidować z racjonalnością gospodarczą podejmowanych przez podatnika działań, chyba że prowadziłyby to do nieuzasadnionego nadużywania zakresu ustanowionych preferencji. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiej interpretacji przedmiotowego uregulowania, które pozbawia podatnika prawa do skorzystania ze zwolnienia w sytuacji, gdy środki otrzymane na poczet ceny, przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości, przeznaczył na zaspokojenie własnych celów mieszkaniowych.

Bezsporne jest, że w związku ze spłatą kredytu mieszkaniowego podatnik-spadkobierca realizuje własny cel mieszkaniowy. Spadkodawca zaciągnął kredyt na własne cele mieszkaniowe. Podatnik-spadkobierca, który odziedziczył nieruchomość, na którą spadkodawca zaciągnął kredyt mieszkaniowy, wykorzystywał ją również na własne cele mieszkaniowe. Na skutek zawartego do umowy kredytu mieszkaniowego aneksu podatnik-spadkobierca zawarł kredyt mieszkaniowy. Tak stał się kredytobiorcą. Zaciągnął więc

zobowiązanie kredytowe, które co istotne wykorzystał na własne cele mieszkaniowe. Podkreślić bowiem należy, że środki z kredytu zostały wykorzystane również na cele mieszkaniowe.

Lektura argumentów organów na uzasadnienie ich stanowiska dowodzi, że elementem stanu faktycznego, który w ich ocenie wykluczał możliwość zastosowania w odniesieniu do podatnik-spadkobiercy zwolnienia podatkowego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., jest to, że kredyt został zaciągnięty przez podatnika-spadkodawcę. Tymczasem wstąpienie w prawa i obowiązki kredytobiorcy (podatnika-spadkodawcę) na podstawie aneksu do umowy kredytowej nie jest jednoznaczne z zaciągnięciem przez podatnika-spadkobiercę kredytu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f.

Stanowisko to jest błędne. W szczególności istotny jest fakt, że wskutek śmierci spadkodawcy, który zaciągnął kredyt mieszkaniowy, zakończył byt prawny ten kredytobiorca. Zatem aneks do umowy kredytowej w istocie oznacza zawarcie nowej umowy kredytowej, albowiem na skutek jego zawarcia to podatnik-spadkobierca staje się stroną umowy kredytu (czyli formalnym kredytobiorcą). Jakkolwiek na skutek spadkobrania spadkobierca przejmuje długi spadkodawcy, nie oznacza to jednak, że wchodzi jako strona w prawa i obowiązki wszystkich zawartych przez spadkodawcę umów. Należy bowiem pamiętać, że część umów cywilnoprawnych zawieranych jest ze względu na warunki osobiste spadkodawcy i nie zawsze kontrahent spadkodawcy będzie zainteresowany kontynuowaniem umowy ze spadkobiercą. Należy zwrócić uwagę na treść art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²³, zgodnie z którym bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności. Należy więc mieć na uwadze, że w sytuacji śmierci spadkodawcy bank może uznać dług wynikający z umowy kredytu jako natychmiast wykonalny. Dopiero na skutek zawarcia aneksu do umowy spadkobierca stał się nie tylko zobowiązany do zapłaty długu spadkowego (kredytu), ale stał się stroną umowy kredytowej, przy czym stał się stroną tej umowy, a nie dodatkowym gwarantem jej wypełniania. Potwierdzenie kwestii zmiany kredytobiorcy w drodze aneksu do umowy, a nie poprzez zawarcie nowej umowy ma znaczenie, albowiem to strony decydują o formie zawartej umowy. Trzeba także zauważyć, że analizowana czynność nie może być traktowana jako zmiana dłużnika (art. 519 i nast. k.c.), bowiem zmiana dłużnika następuje w drodze umowy, w której istotny jest udział dłużnika. W tym przypadku pierwotny dłużnik kredytowy (podatnik-spadkodawca) nie żyje. Innymi słowy, zasadne jest przyjęcie, że podatnik-spadkobierca poprzez zawarcie aneksu do pierwotnej umowy kredytowej formalnie zaciągnął kredyt mieszkaniowy.

Zważywszy na całokształt przedstawionych argumentów, należy stwierdzić, że spłacając raty kredytu mieszkaniowego zaciągniętego, poprzez podpisanie stosownego aneksu, na realizację własnych celów mieszkaniowych, podatnik-spadkobierca może skorzystać ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f.²⁴

Kacper Tybuszewski
radca prawny w OIRP w Warszawie

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2439.

²⁴ Tak też NSA w wyrokach z: 24 listopada 2020 r., II FSK 1984/18, LEX nr 3109095 oraz 26 stycznia 2022 r., II FSK 1081/19, LEX nr 3328483.

■ PRAWO FINANSOWE

Łukasz Kasiak
Wojciech Miller

Stosowanie środków ograniczających w związku z rosyjską agresją na Ukrainę na gruncie ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r.

Wprowadzenie

W dniu 16 kwietnia 2022 r. weszła w życie, ogłoszona dzień wcześniej, ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹ (dalej: „ustawa”). Ustawa została uchwalona w wyniku rozpatrzenia rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 2131, IX kadencja Sejmu). Jeszcze przed pierwszym czytaniem projektu Rada Ministrów przedłożyła do niego obszerną autopoprawkę.

Rozwiązania przewidziane w ustawie zasadniczo można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej należy zaliczyć przepisy, na podstawie których możliwe jest zastosowanie niektórych środków ograniczających określonych w rozporządzeniach unijnych dotyczących sankcji nałożonych na Białoruś i Federację Rosyjską, również wobec innych niż wskazane w tych rozporządzeniach osób lub podmiotów, które wspierają agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Dotyczy to środków określonych w art. 2 ust. 1-3 rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy² (dalej: „rozporządzenie 765/2006”) oraz środków określonych w art. 2 i art. 9 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających³ (dalej: „rozporządzenie 269/2014”).

Ponadto w tym zakresie w ustawie zawarte zostały dodatkowe sankcje nieprzewidziane w rozporządzeniu 765/2006 ani rozporządzeniu 269/2014. Polegają one na wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: „ustawa – Prawo zamówień publicznych”) oraz wpisie do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „RP”) jest niepożądany, o którym mowa w art. 434 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁵.

Drugą grupę rozwiązań zawartych w ustawie stanowią przepisy dotyczące zakazu wprowadzania na terytorium RP oraz przemieszczania przez terytorium RP lub z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Polska na terytorium RP węgla pochodzącego z terytorium Rosji albo Białorusi.

Wreszcie do trzeciej grupy przepisów można zaliczyć takie, które umożliwiają stosowanie rozporządzenia 765/2006, rozporządzenia 269/2014 oraz rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie⁶ (dalej: „rozporządzenie 833/2014”).

Zamrażania środków finansowych i zasobów gospodarczych

Zmiany w rozporządzeniu 765/2006 oraz rozporządzeniu 269/2014 wprowadzone po rozpoczęciu agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę w istotny sposób wpłynęły na zakres zakazów oraz obowiązków dotyczących zamrażania środków finansowych oraz zasobów gospodarczych będących w posiadaniu osób i podmiotów wskazanych w wykazach zawartych w tych rozporządzeniach. Przewidziane w tych rozporządzeniach środki są stosowane wobec osób i podmiotów wskazanych w wykazach dołączonych do tych rozporządzeń.

W ustawie została przewidziana możliwość utworzenia, odrębnej od wykazów zawartych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014, listy osób i podmiotów prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wobec których stosuje się wybrane środki ograniczające określone w tych rozporządzeniach (dalej: „lista”), a także dodatkowe środki określone w ustawie.

Jeśli chodzi o środki przewidziane w rozporządzeniach unijnych, to wobec osób i podmiotów wpisanych na listę odpowiednio zastosowane mają być sankcje określone w art. 2 ust. 1-3 rozporządzenia 765/2006 oraz art. 2 i art. 9 rozporządzenia 269/2014. Środki przewidziane w art. 2 ust. 1-3 rozporządzenia 765/2006 polegają na zamrażaniu wszystkich funduszy i zasobów gospodarczych będących własnością, pozostających w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą osób i podmiotów wpisanych na listę. Takim osobom i podmiotom, ani na ich rzecz, nie będą mogły być udostępniane, bezpośrednio ani pośrednio, żadne fundusze ani zasoby gospodarcze. Zakazany jest również świadomy i umyślny udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest bezpośrednie lub pośrednie obejście powyższych środków ograniczających.

Analogiczne środki, z tym że w odniesieniu do funduszy i zasobów gospodarczych, przewidziano w art. 2 i art. 9 rozporządzenia 269/2014. Należy jednak zauważyć, że użyte w rozporządzeniu 765/2006 pojęcie „funduszy” oraz pojęcie „środków finansowych”,

1 Dz. U. poz. 835.

2 Dz. Urz. UE L 134 z 20.05.2006, s. 1, ze zm.

3 Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, s. 6, ze zm.

4 Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

5 Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, ze zm.

6 Dz. Urz. UE L 229 z 31.07.2014, s. 1, ze zm.

którym posłużono się w rozporządzeniu 269/2014, to faktycznie dwa określenia tego samego pojęcia, a rozróżnienie terminologiczne wynika z polskiego tłumaczenia rozporządzeń. W ich angielskojęzycznych wersjach użyto jednego pojęcia – „funds”.

Warto wskazać, jak rozumiane są najważniejsze pojęcia dotyczące zamrażania środków finansowych oraz zasobów gospodarczych, używane w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014.

Przez „fundusze” („środki finansowe”) rozumiane są aktywa finansowe i każdego rodzaju korzyści, w tym:

- gotówka, czek, roszczenia pieniężne, polecenia zapłaty, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze;
- depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych podmiotach, salda na rachunkach, długi i zobowiązania dłużne;
- papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, świadectwa papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty pochodne;
- odsetki, dywidendy lub inne przychody z aktywów oraz wartości narosłe z aktywów lub wygenerowane przez te aktywa;
- kredyty, prawa do potrącenia, gwarancje, gwarancje właściwego wykonania umowy lub inne zobowiązania finansowe;
- akredytywy, listy przewozowe (konosamenty), kwity zastawne;
- dokumenty poświadczające posiadanie udziałów w funduszach lub środkach finansowych.

Z kolei przez „zamrożenie funduszy” („zamrożenie środków finansowych”) rozumiane jest zapobieganie jakimkolwiek ruchom funduszy (środków finansowych), ich przenoszeniu, zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z nich, w tym również zarządzanie portfelem.

Pojęcie „zasoby gospodarcze” oznacza aktywa każdego rodzaju, materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, które nie są funduszami (środkami finansowymi), lecz mogą służyć do ich uzyskiwania lub uzyskiwania towarów lub usług.

Z kolei „zamrożenie zasobów gospodarczych” oznacza zapobieganie wykorzystaniu zasobów gospodarczych do uzyskiwania funduszy (środków finansowych), towarów lub usług w jakikolwiek sposób, w tym poprzez sprzedaż, wynajem lub ich obciążenie.

Zgodnie z ustawą zakres środków ograniczających stosowanych wobec osób i podmiotów wpisanych na listę nie może powielać zakresu środków określonych względem tych osób i podmiotów w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 lub rozporządzeniu 269/2014. Oznacza to, że środki przewidziane w art. 2 ust. 1-3 rozporządzenia 765/2006 oraz art. 2 i art. 9 rozporządzenia 269/2014 mogą być zastosowane tylko na podstawie jednego tytułu – tj. w związku z umieszczeniem danej osoby lub podmiotu w wykazie dołączonym do rozporządzenia albo w związku z wpisaniem na listę.

Wykluczenie z zamówienia publicznego

Oprócz stosowania środków ograniczających określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014 wobec osób i podmiotów wpisanych na listę na podstawie ustawy mogą być stosowane dodatkowe, nieprzewidziane w tych rozporządzeniach środki w postaci wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: „wykluczenie”). Oprócz osób i podmiotów wpisanych na listę wykluczeniu podlegają również wykonawcy lub uczestnicy konkursów:

- wymienieni w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014;
- których beneficjentem rzeczywistym w rozumieniu ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁷ jest osoba wymieniona w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014 albo wpisana na listę lub będąca takim beneficjentem rzeczywistym od dnia 24 lutego 2022 r., o ile została wpisana na listę na podstawie decyzji w sprawie wpisu na listę rozstrzygającej o zastosowaniu środka w postaci wykluczenia;
- których jednostką dominującą w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ jest podmiot wymieniony w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 i rozporządzeniu 269/2014 albo wpisany na listę lub będący taką jednostką dominującą od dnia 24 lutego 2022 r., o ile został wpisany na listę na podstawie decyzji w sprawie wpisu na listę rozstrzygającej o zastosowaniu środka w postaci wykluczenia.

W przypadku wykluczenia wykonawcy lub uczestnika konkursu zamawiający, odpowiednio do trybu stosowanego do udzielenia zamówienia publicznego oraz etapu prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub etapu konkursu:

- odrzuca wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub ofertę takiego wykonawcy lub uczestnika konkursu;
- nie zaprasza go do złożenia oferty wstępnej, oferty podlegającej negocjacji, oferty dodatkowej, oferty lub oferty ostatecznej;
- nie zaprasza go do negocjacji lub dialogu, a także nie prowadzi z takim wykonawcą negocjacji lub dialogu;
- odrzuca wniosek o dopuszczenie do udziału w konkursie;
- nie zaprasza do złożenia pracy konkursowej lub nie przeprowadza oceny pracy konkursowej.

Osoba lub podmiot podlegające wykluczeniu, które w okresie tego wykluczenia będą ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego lub dopuszczenie do udziału w konkursie lub biorą udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub w konkursie, podlegają karze pieniężnej w wysokości do 20 000 000 zł nakładanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 593, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Powyżej opisane rozwiązania dotyczące wykluczenia mają zastosowanie również do postępowania zmierzającego do udzielenia zamówienia publicznego oraz konkursów o wartości mniejszej niż kwoty określone w art. 2 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych⁹ lub z wyłączeniem stosowania tej ustawy.

Wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany

Wobec osób i podmiotów wpisanych na listę może być także zastosowany środek w postaci wpisania do prowadzonego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, o którym mowa w art. 434 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. W przypadku tego środka nie ma zastosowania wyłączenie, zgodnie z którym w wykazie nie zamieszcza się danych cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego lub przebywającym na terytorium RP małżonkiem cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

Lista i postępowanie w sprawie wpisu na listę

Lista jest prowadzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i jest publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej tego ministra. Decyzje w sprawie wpisu na listę oraz wykreślenia z niej wydaje również minister właściwy do spraw wewnętrznych. Na liście, oprócz oznaczenia osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki ograniczające, wskazane jest także, który z tych środków ma do nich zastosowanie.

Decyzję w sprawie wpisu na listę wydaje się względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi (funduszami) oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, które bezpośrednio lub pośrednio wspierają agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej, lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi. Decyzja może zostać wydana także wobec osób i podmiotów bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu będących w ich dyspozycji środków finansowych (funduszy) lub zasobów gospodarczych.

Decyzję w sprawie wpisu na listę lub wykreślenia z niej minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje z urzędu lub na uzasadniony wniosek:

- Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Szefa Agencji Wywiadu;
- Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- Szefa Służby Wywiadu Wojskowego;
- Generalnego Inspektora Informacji Finansowej;
- Komendanta Głównego Policji;
- Komisji Nadzoru Finansowego;
- Prezesa Narodowego Banku Polskiego;
- Komendanta Głównego Straży Granicznej;
- Prokuratora Krajowego;
- Szefa Krajowej Administracji Skarbowej;
- Przewodniczącego komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa.

W takim wniosku należy wskazać osobę lub podmiot, względem których ma zostać wydana decyzja, a w przypadku decyzji w sprawie wpisu na listę – również propozycję zastosowania wobec danej osoby lub danego podmiotu określonych środków. Propozycję zastosowania środków określa się z uwzględnieniem w szczególności charakteru i zakresu działalności prowadzonej przez osobę lub podmiot, struktury kapitałowej tego podmiotu oraz względów bezpieczeństwa narodowego. Decyzja w sprawie wykreślenia z listy może też zostać wydana na uzasadniony wniosek osoby lub podmiotu wpisanych na listę.

W ustawie określono, jakie elementy powinna zawierać decyzja w sprawie wpisu. Są nimi data wydania, oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki ograniczające, wraz z rozstrzygnięciem, który z tych środków ma do nich zastosowanie, uzasadnienie, oznaczenie organu wydającego, podstawę prawną decyzji, podpis osoby wydającej oraz pouczenie o prawie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wydając decyzję w sprawie wpisu na listę, minister właściwy do spraw wewnętrznych może określić zakres środków finansowych (funduszy) lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 269/2014 lub rozporządzenia 765/2006.

W decyzji w sprawie wykreślenia z listy powinny być zawarte w szczególności data wydania, oznaczenie osoby lub podmiotu, których dotyczy, powołanie podstawy prawnej oraz uzasadnienie. Zakres uzasadnienia decyzji w sprawie wpisu na listę oraz decyzji w sprawie wykreślenia z listy może zostać ograniczony ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny. Od decyzji w sprawie wpisu na listę oraz wykreślenia z niej nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzje te podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

W drodze decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych może zostać dokonana zmiana środków ograniczających stosowanych wobec osoby lub podmiotu wpisanych na listę. Do takiej decyzji odpowiednie zastosowanie mają rozwiązania dotyczące decyzji w sprawie wpisu na listę.

Do postępowań w sprawie wpisu na listę oraz wykreślenia z niej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, zastosowanie mają

9 Przepis art. 2. ust. 1 stanowi, że przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych stosuje się do udzielania:

- 1) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł, przez zamawiających publicznych;
- 2) zamówień sektorowych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających sektorowych;
- 3) zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających publicznych oraz zamawiających sektorowych;
- 4) zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających subsydiowanych w okolicznościach, o których mowa w art. 6 tej ustawy.

przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (dalej: „k.p.a.”). Istotnym odstępstwem od zasad postępowania administracyjnego jest sposób zawiadomienia stron o decyzjach dotyczących wpisania na listę albo wykreślenia z niej. Zawiadomienie takie następuje przez ich udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej. Z dniem następującym po dniu, w którym decyzja została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, następuje rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz zastosowanie znajduje natychmiastowa wykonalność decyzji.

W tym miejscu warto wskazać, że już po kilku dniach od wejścia w życie ustawy dokonano szeregu wpisów na listę. W czasie opracowywania niniejszego artykułu lista obejmowała około 50 osób i podmiotów.

Sankcje wobec osób odpowiedzialnych za stosowanie środków przewidzianych w ustawie

W ustawie została przewidziana odpowiedzialność administracyjna osób i podmiotów, które w stosunku do osoby lub podmiotu wpisanych na listę nie wykonują określonych obowiązków związanych ze stosowaniem środków ograniczających przewidzianych ustawą. Sankcje administracyjne są stosowane wobec osób i podmiotów, które:

- nie dopełniają obowiązku zamrożenia środków finansowych (funduszy) lub zasobów gospodarczych lub zakazu udostępniania środków finansowych (funduszy) lub zasobów gospodarczych;
- nie dopełniają obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji, wymaganych na podstawie rozporządzenia 765/2006 lub na podstawie rozporządzenia 269/2014;
- nie stosują się do zakazu świadomego i celowego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie stosowania środków określonych w rozporządzeniu 765/2006 lub rozporządzeniu 269/2014.

Osoby takie podlegają karze pieniężnej w wysokości do 20 000 000 zł nakładanej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: „Szef KAS”).

Zakaz sprowadzania węgla z terytorium Rosji i Białorusi

W ustawie ustanowiono zakaz wprowadzania na terytorium RP oraz przemieszczania przez terytorium RP oraz z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Polska na terytorium RP węgla pochodzącego z terytorium Rosji albo Białorusi (dalej: „zakaz sprowadzania węgla”).

Kontrolę przestrzegania zakazu sprowadzania węgla, w tym w zakresie weryfikowania pochodzenia węgla, wykonuje naczelnik urzędu celno-skarbowego współpracując z właściwymi organami i podmiotami, w szczególności szefami służb specjalnych oraz Komendantem Głównym Policji. W przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu sprowadzania węgla naczelnik urzędu celno-skar-

bowego dokonuje jego zajęcia oraz występuje o orzeczenie jego przypadku na rzecz Skarbu Państwa. Węgiel, którego przypadek orzeczono, podlega przekazaniu do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Naruszenie zakazu sprowadzania węgla podlega karze pieniężnej w wysokości do 20 000 000 zł nakładanej przez Szefa KAS. Od decyzji o nałożeniu kary ukaranemu przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do tego organu.

Z zakazem sprowadzenia węgla wiążą się także obowiązki nałożone w tym zakresie na przedsiębiorców. Przedsiębiorca, który wprowadził lub przemieścił na terytorium RP węgiel, bez względu na kraj pochodzenia tego węgla, jest obowiązany posiadać i udostępniać na żądanie wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej i naczelnika urzędu celno-skarbowego dokumenty potwierdzające kraj pochodzenia węgla, datę wprowadzenia lub przemieszczenia węgla na terytorium RP, a w przypadku węgla, którego krajem pochodzenia jest Ukraina – także region wydobywania węgla. Dokumenty takie przechowuje się przez okres 5 lat od daty wprowadzenia węgla na terytorium RP.

Przedsiębiorca dokonujący obrotu węglem, przez co rozumiana jest sprzedaż lub inna forma zbycia węgla na terytorium RP, jest obowiązany sporządzić i przekazać nabywcy, w formie oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej, informację o kraju pochodzenia węgla, a także:

- dacie wprowadzenia lub przemieszczenia na terytorium RP – w przypadku węgla, którego krajem pochodzenia nie jest Polska;
- regionie wydobywania węgla i dacie wprowadzenia lub przemieszczenia na terytorium RP – w przypadku węgla, którego krajem pochodzenia jest Ukraina;
- dacie nabycia od kopalni – w przypadku węgla, którego krajem pochodzenia jest Polska.

W ustawie szczegółowo określone zostały elementy, jakie powinno zawierać takie oświadczenie. Przedsiębiorca dokonujący obrotu węglem jest obowiązany do przechowywania kopii wydanych i otrzymanych oświadczeń przez okres 5 lat, licząc od dnia ich wydania lub przekazania. Przedsiębiorca, który nie wypełnia powyżej opisanych obowiązków, podlega karze pieniężnej do wysokości 10 000 000 zł nakładanej przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej.

Zakaz stosowania i propagowania symboli wspierających agresję na Ukrainę

Opisując rozwiązania zawarte w ustawie, należy także wskazać na przewidziany w jej art. 16 zakaz stosowania, używania lub propagowania symboli lub nazw wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Naruszenie tego zakazu podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zapewnienie stosowania środków ograniczających uregulowanych w przepisach UE

Ustawa ma na celu również umożliwienie stosowania środków ograniczających określonych w rozporządzeniu 765/2006, rozporządzeniu 269/2014 i rozporządzeniu 833/2014. W tym celu

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

niezbędne było wskazanie organów właściwych realizujących zadania i kompetencje przewidziane w tych rozporządzeniach oraz odpowiedzialnych za nakładanie sankcji za nieprzestrzeganie środków ograniczających. Ustawodawca zdecydował, że służbą która będzie dysponowała odpowiednimi środkami do zapewnienia ww. celów jest Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: „KAS”). W związku z tym w omawianej ustawie znowelizowano ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹¹ (dalej: „ustawa o KAS”).

Zadania KAS związane z wykonywaniem przepisów rozporządzenia 765/2006, rozporządzenia 269/2014 i rozporządzenia 833/2014 można podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, organy KAS są właściwe w zakresie zwalniania, na warunkach określonych w ww. aktach, określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych z zamrożenia. Po drugie, organy KAS są odpowiedzialne za nakładanie kar w związku z niewypełnieniem obowiązków wynikających z przepisów ww. rozporządzeń dotyczących przede wszystkim zamrażania środków finansowych czy przekazywania informacji. Wprowadzenie ww. regulacji spowodowało konieczność zmiany niektórych dotychczas obowiązujących przepisów ustawy o KAS (w celu rozszerzenia kompetencji organów KAS) oraz dodania nowych przepisów (działu Va w ustawie o KAS, dotyczącego zarówno zwalniania z zamrożenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych i udostępniania środków finansowych lub zasobów gospodarczych, jak i nakładania administracyjnych kar pieniężnych za niedopełnianie obowiązków i naruszanie zakazów uregulowanych w rozporządzeniu 765/2006, rozporządzeniu 269/2014 i rozporządzeniu 833/2014).

Rozszerzenie kompetencji Krajowej Administracji Skarbowej

Odnosząc się do pierwszej grupy zmian (dotyczących dotychczas obowiązujących przepisów w celu rozszerzenia kompetencji organów KAS), warto przede wszystkim wskazać art. 2 ust. 1 ustawy o KAS, w którym ustanowiono katalog zadań KAS. Nowelizacja ustawy o KAS rozszerza zakres zadań KAS o zadania związane ze zwalnianiem zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub udostępnianiem środków finansowych lub zasobów gospodarczych, uregulowane w rozporządzeniu 765/2006, rozporządzeniu 269/2014 i rozporządzeniu 833/2014.

Ponadto ustawodawca, zmieniając art. 45 ust. 1 ustawy o KAS, rozszerzył uprawnienia do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, poprzez uwzględnienie uprawnienia do przetwarzania informacji również w związku z wykonywaniem nowych zadań związanych ze zwalnianiem z zamrożenia lub z wydawaniem zezwoleń, w ramach zadań przewidzianych w dodawanym dziale Va ustawy o KAS.

Rozszerzono także uprawnienia związane z prowadzeniem kontroli celno-skarbowej włączając w nie zadania związane z weryfikacją przestrzegania przepisów rozporządzenia 765/2006, rozporządzenia 269/2014 oraz rozporządzenia 833/2014, w zakresie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o KAS. Ponadto wprowadzono nowe rozwiązania mające na celu umożliwienie dokony-

wania w każdym miejscu znajdującym się na terytorium RP kontroli celno-skarbowych dotyczących przestrzegania nakazów i zakazów związanych z zamrażaniem zasobów gospodarczych na podstawie przepisów art. 2 rozporządzenia 765/2006, art. 2 rozporządzenia 269/2014 oraz przepisów ustawy. Wskutek tej zmiany kontrole nie będą ograniczać się wyłącznie do urzędu celno-skarbowego, siedziby kontrolowanego czy innego miejsca związanego z prowadzoną przez kontrolowanego działalnością. W związku z tą zmianą rozszerzono katalog kontroli celno-skarbowych, które mogą być wykonywane na podstawie okazanej legitymacji służbowej oraz upoważnienia stałego do wykonywania kontroli celno-skarbowej. Ma to związek z koniecznością natychmiastowego podjęcia działań kontrolnych związanych z naruszeniem przepisów w zakresie zamrażania zasobów gospodarczych, bez konieczności sporządzania i doręczania kontrolowanemu upoważnienia do kontroli. Zmiany te zostały zawarte w art. 59 ust. 2 i art. 62 ust. 5 ustawy o KAS.

Zwalnianie zamrożonych środków finansowych i zasobów gospodarczych

Druga grupa zmian wprowadzanych do ustawy o KAS wiąże się z dodawanym działem Va (art. 143a-143g), regulującym kwestie właściwości KAS, a w szczególności Szefa KAS jako organu właściwego do podejmowania decyzji w sprawach stosowania niektórych środków ograniczających wynikających z rozporządzenia 765/2006, rozporządzenia 269/2014 i rozporządzenia 833/2014 oraz właściwego do nakładania kar pieniężnych w przypadkach określonych w art. 143d wskazanej ustawy.

Na podstawie przepisu art. 143a ust. 1 ustawy o KAS Szef KAS będzie podejmował decyzje administracyjne w zakresie zwolnienia określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych oraz ich udostępniania, a także zezwolenia na przeprowadzanie określonych transakcji lub operacji finansowych. Postępowanie w sprawie wydania decyzji ma następować zgodnie z przepisami k.p.a. W toku postępowania Szef KAS b może wystąpić o wydanie opinii w sprawie zasadności zwolnienia lub udostępnienia, do podmiotów i organów administracji publicznej, które posiadają wiedzę w zakresie objętym wystąpieniem. Podmioty te są obowiązane do przedstawienia opinii w terminie 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia. Należy podkreślić, że nieprzedstawienie opinii nie wpływa na możliwość podjęcia decyzji przez Szefa KAS (jego dalsze działanie nie będzie uzależnione od wydania opinii). Opinia taka nie może zatem być traktowana jako opinia, o której mowa w art. 106 k.p.a., który uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii).

Zgodnie z dodawanym art. 143b pkt 1 przywołanej ustawy Szef KAS został zobowiązany do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacji niezbędnych do realizacji obowiązków, o których mowa w art. 7 rozporządzenia 765/2006, art. 12 rozporządzenia 269/2014 oraz art. 6 rozporządzenia 833/2014. Wymienione przepisy dotyczą obowiązku informacyjnego państwa członkowskiego związanego z informowaniem Komisji Europejskiej oraz innych państw członkowskich o stosowanych w danym państwie członkowskim środkach ogra-

11 Dz. U. z 2022 r. poz. 813, ze zm.

niczających, a także o zwolnieniach i zezwoleniach wydawanych na podstawie tych rozporządzeń. Ustawodawca przewidział, że właściwy w tym zakresie będzie minister właściwy do spraw zagranicznych. Ponadto zgodnie z art. 143b pkt 2 nowelizowanej ustawy Szef KAS został zobowiązany do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych informacji niezbędnych do realizacji zadań określonych w ustawie, w celu umożliwienia stosowania na jej podstawie właściwych sankcji.

Sankcje administracyjne za niedopełnianie obowiązków oraz nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń wprowadzonych rozporządzeniami

W dodawanym art. 143d ustawy o KAS uregulowano kwestię odpowiedzialności za niedopełnianie obowiązków oraz nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń wprowadzonych rozporządzeniem 765/2006, rozporządzeniem 269/2014 oraz rozporządzeniem 833/2014. Regulacje te wprowadzono do ustawy o KAS, ponieważ wymienione rozporządzenia nakładają wprost na państwa członkowskie obowiązki w zakresie wprowadzenia przepisów sankcyjnych z tytułu naruszania postanowień tych rozporządzeń. Uregulowanie tej odpowiedzialności na poziomie sankcji administracyjnej, a nie sankcji karnej, wiąże się z tym, że przepisy tych rozporządzeń, w szczególności w zakresie zamrażania środków finansowych oraz zasobów gospodarczych, będą stosowane przez podmioty gospodarcze (przede wszystkim banki). Przepis art. 143d ustawy o KAS przewiduje odpowiedzialność administracyjną z tytułu wskazanych w nim deliktów w postaci kary pieniężnej nakładanej przez Szefa KAS w drodze decyzji administracyjnej. Maksymalna wysokość kary pieniężnej wyniesie 20 000 000 zł. Od decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Szefa KAS. Warto podkreślić, że w sprawach nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w jej wykonaniu zastosowanie znajdują, zgodnie z postanowieniami art. 189a k.p.a., przepisy działu IVa k.p.a.

Przedstawione powyżej regulacje mają służyć w praktyce zapewnieniu właściwego stosowania przepisów sankcyjnych przewidzianych w rozporządzeniu 765/2006, rozporządzeniu 269/2014 oraz rozporządzeniu 833/2014 przez instytucje finansowe, w szczególności banki. Niedopełnienie tych obowiązków ma skutkować (opisaną wyżej) odpowiedzialnością przewidzianą w rozdziale Va ustawy o KAS. Tytułem przykładu, w celu zobrazowania funkcjonowania systemu nakładania sankcji, można wskazać przepis art. 143d pkt 1 ustawy o KAS, zgodnie z którym odpowiedzialność administracyjną przewidzianą w tym przepisie ponoszą osoba lub podmiot, które nie dopełniają obowiązku zamrożenia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych lub zakazu udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, określonego m.in. w art. 2 rozporządzenia 269/2014. Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia 269/2014 zamrożeniu podlegają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia osób fizycznych lub prawnych. Ponadto, jak

stanowi art. 2 ust. 2 rozporządzenia 269/2014, nie udostępnia się wymienionym w załączniku I osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom ani powiązanim z nimi osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani też na ich rzecz – bezpośrednio lub pośrednio – żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych. Wśród takich osób w załączniku I do rozporządzenia 269/2014 wskazani są np. Nikołaj Patruszew – stały członek i sekretarz Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej (poz. 74) i Aleksandr Dwornikow – głównodowodzący wojsk rosyjskich w wojnie na Ukrainie (poz. 183). Do każdej pozycji na liście ujmującej osobę objętą sankcjami dołączono informacje o miejscu i dacie urodzenia, a także uzasadnienie wskazujące na działalność danej osoby (lub podmiotu), skutkującą objęciem sankcjami.

Kontrola przestrzegania środków ograniczających wykonywana przez GIIF i KNF

Warto także nadmienić, że zgodnie z dodanym przepisem art. 143c ustawy o KAS kontrolę przestrzegania środków ograniczających określonych w rozporządzeniu 765/2006, rozporządzeniu 269/2014 i rozporządzeniu 833/2014 oraz ustawie, w ramach sprawowanego nadzoru lub kontroli, mają wykonywać, poza organami KAS, Generalny Inspektor Informacji Finansowej (dalej: „GIIF”) i Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: „KNF”).

GIIF jest właściwy w zakresie kontroli w odniesieniu do instytucji obowiązanych, o których mowa w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Takimi instytucjami, zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, są m.in. – we wskazanym przez ten przepis zakresie – banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego, biura usług płatniczych, agenci rozliczeniowi, firmy inwestycyjne, banki powiernicze, zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium RP działalność maklerską, towarowe domy maklerskie, fundusze inwestycyjne, zakłady ubezpieczeń czy pośrednicy ubezpieczeniowi.

Natomiast KNF jest właściwa w zakresie kontroli w odniesieniu do podmiotów przez nią nadzorowanych. Katalog instytucji nadzorowanych przez KNF został określony w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹² oraz art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym¹³.

Łukasz Kasiak

*legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu;
radca prawny w OIRP w Warszawie*

Wojciech Miller

*legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu;
współpracuje z Krajową Radą Radców Prawnych
w zakresie tworzenia aktów prawa wewnętrznego*

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 660 i 872.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 837.



ROZMAITOŚCI

Mniej znane RODZEŃSTWO TEMIDY

Witold Vargas

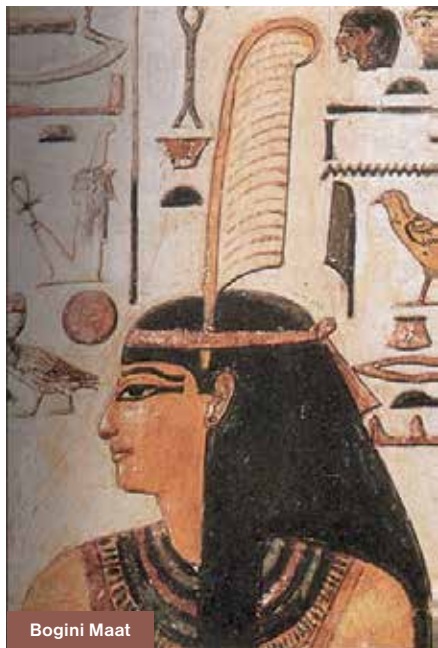
**Od dawna zwykliśmy sobie wyobrażać, że matka prawa
Temida swą funkcję piastuje na całym świecie.**

Posążki ze skąpo ubraną panią dzierzącą miecz i wagę rozchodzą się jak ciepłe bułeczki w najodleglejszych zakątkach kuli ziemskiej. Kalendarz i początek nowego roku zdają się obowiązywać jednakowo niemal wszędzie, my wszyscy tkwimy w głębokim przekonaniu, że oto swoje życie układamy w rytm jednego, jedyne zegara, nakręconego raz na zawsze w starożytnej Grecji. Być może trochę prawdy w tym jest. Dzieje ludzkości tak się potoczyły, że eurocentryczny światopogląd, mierzący czas po swojemu i kreślący granicę między dobrem a złem, uzyskał pewną hegemonię na wszystkich kontynentach. Ale prawda jest o wiele barwniejsza i bogatsza w niuanse, niż by nam się wydawało, szczególnie jeśli zanurzyć się w mity odległych krain. W poprzednim artykule już wspominałem o konieczności dostosowania regulacji prawnych do przekonań i stanowisk zupełnie odmiennych od naszych. Pisałem o prawach rzek, gór i żywych istot nie-ludzi, które próbują pogodzić umowę społeczną, jaką jest prawo międzynarodowe z wierzeniami i uczuciami całkiem dla nas egzotycznymi. Czas najwyższy przedstawić mniej lub bardziej znane rodzeństwo Temidy, czyli te bóstwa z odległych krain i epok, które w tamtejszych mitologiach piastowały takie samo albo podobne stanowisko co nasza niewiasta z przepaską. Oto barwny, acz niekompletny i nieco subiektywny panteon bogów prawa z czasów poprzedzających eurocentryczną globalizację. Wiele z tych bytów nadal cieszy się wielką czcią w swoich krajach, szczególnie w sferze religii i prawa z nią powiązanego. Siedzicie wygodnie? Zapraszam.



KTO PIERWSZY NAKRĘCIŁ ZEGAR? – MAAT

Porządek, a raczej wszechobecny ład, postrzegany był w dawnych czasach w kategoriach religijnych. Nie zajmowano się wówczas kreowaniem prawa i ciągłym dostosowywaniem go do precedensów. Porządek był jeden, raz na zawsze ustalony przez bogów, a ludzie mieli go jedynie przestrzegać. Prawo nie było po to, żeby je łamać, lecz by je szanować. Kara nie musiała pochodzić z rąk kata, a mogła



Bogini Maat

spaść jak grom z jasnego nieba w najmniej spodziewanym momencie. Morderstwo mogło zostać ukarane suszą, zdrada zaś – chorobą teściowej. Słowem, wszystkie zdarzenia i skomplikowana sieć przyczyn i skutków w przyrodzie, i w świecie ludzi była ściśle ze sobą powiązana. Instrukcja obsługi kosmicznego zegara nie mieściła się w zwykłej księdze praw. To też dawni bogowie sprawiedliwości nie asystowali jedynie rozprawom sądowym. Mieli pełne ręce roboty, pilnując pór roku, przyptywów, cykli upraw oraz trasy wędrówek

ciał niebieskich. Człowiek natomiast musiał jedynie, lub aż, natężyć wszystkie zmysły i pilnie obserwować znaki w otoczeniu, jakby niustannie czytał z wielkiej księgi prawa wszechświata. Tak było w starożytnym Egipcie, gdzie bogini Maat, niczym troskliwa matka, starała się bez zbędnej ingerencji wskazywać ludziom drogę cnoty. Nie robiła sobie wolnego między jedną rozprawą a drugą. Jako córka samego boga słońca Re i żona boga mądrości Totha przemierzała świat wzdłuż i wszerz, pilnując harmonii biegu ciał i zdarzeń niczym wytrawny pasterz prowadzący wielkie stado rozbieganych owiec. Maat przedstawiano jako dostojną kobietę o łagodnym i mądrym spojrzeniu i ramionach pokrytych piórami niczym skrzydła. Jej głowę skromnie przepasaną rzemieniem, wieńczyło strusie pióro – symbol i hieroglif prawdy. Dlaczego pióro? Otóż za jego pomocą zapisywano w pismach odwieczną prawdę, której nikt i nic nie miał prawa zetrzeć ani zmienić. Mawiało się: „Podążaj drogą Maat”, a znaczyło to tyle, co „Idź drogą prawa i nie zaburzaj kosmicznego porządku rzeczy”.

BOGOWIE NIE DZIAŁAJĄ W POJEDYNKĘ – OZYRYS

Nie ma takiego miejsca w kosmosie, gdzie biurokracja nie zapuściłaby swych macek. Maat również nie była od niej wolna. Nie dość, że służyli jej skrybowie, skrzętnie zapisujący stronicie ksiąg śmierci, to do dyspozycji miała też być nadprzyrodzone, a wśród nich sędzię Ozyrysa. Był on mistrzem ceremonii wstępowania człowieka do krainy zmarłych, a Maat jedynie patrzyła mu na ręce i użyczała swego pióra z głowy. Ozyrys kładł je na jednej szali wielkiej wagi sprawiedliwości, na drugiej zaś serce zmarłego pod postacią skarabeusza. Jeśli pióro przeważało szalę, sądzony nabywał status „maaheru” – mówiącego

prawdę i co za tym idzie prawo do życia wiecznego. Gdy jednak cięższe okazało się serce, jego właściciel dołączał do posiłku Ammit – pożeracza dusz, jako mięsny dodatek. Jest to dość uproszczony obraz tego, przez co musiał przejść kandydat do wieczności. W rzeczywistości w ceremonii uczestniczyło wiele innych bytów i każdemu z nich przypisane było zbadanie konkretnego rozdziału toczącej się sprawy. Skład trybunału zawierał 45 imion, które każdy sądzony musiał doskonale znać. Sędziów jako takich było 42, do których doliczyć należy samego mistrza ceremonii Ozyrysa, obsługującego wagę Anubisa oraz boskiego skrybę Thota. Zdanie egzaminu ze znajomości imion wszystkich członków sądu było po prostu wystarczające, co dziś dla nas mogłoby się wydawać dość dziwne.

Co jest trudnego w nauczaniu się tak krótkiej listy, jeśli nagrodą jest obietnica oczyszczenia z wszelkich grzechów i życie wieczne? Otóż ten egzamin w pojęciu religijnym nie przypominał kartkówki „zakuj, zdaj, zapomnij”. Tak jak dziś nie wolno nam wymawiać imienia Boga na daremno, tak i wtedy samo przywoływanie z imienia każdego z obecnych mogło się fatalnie skończyć, jeżeli nie szły za nim szczerze i prawdziwe dobre uczynki. Wymówienie jednego imienia było równoznaczne z oświadczeniem: „Wiem kim jesteś, wiem czego pilnujesz i zawsze przestrzegałem twoich przykazań”. Słowem, spowiedź zmarłego była tak naprawdę sprawozdaniem ze znajomości jedynie słusznych, bo nadanych przez boga, ludzkich praw i obowiązków. Dopiero po zwróceniu się do każdego boga osobiście i zwróceniu swej spowiedzi zwrotem zaczynającym się słowami: „Zrobiłem to, co jest sprawiedliwe i prawdziwe dla Pana Prawdy, jestem czysty. Mój przód jest oczyszczony, mój tył jest czysty...” padał wyrok, dzięki któremu otwierały się przed zmarłym wrota do Pól Jaru albo w razie kłamstwa – paszcza Ammita, pół lwa, pół hipopotama z głową krokodyla.

DZIECI ZEGARMISTRZA – JAHWE, TEMIDA I DIKE

Wiara i tradycja egipska odcisnęły swoje piętno w wielu kulturach, które po niej nastąpiły. Żydzi odziedziczyli po Egipcjanach wiele zwyczajów sądowych, ale że postawili na monoteizm, nie stworzyli specjalnego boga do spraw cywilno-prawnych. W tej religii sędzią był jedynie wyznawany Bóg, w chrześcijaństwie istniejący pod trzema osobami, a egzekutorem uzbrojony w potężny miecz z płomieni archanioł Gabriel. Obraz Sądu Ostatecznego w naszej tradycji zawiera wiele elementów znanych od czasów starożytnego Egiptu, co możemy sprawdzić na własne oczy, udając się do gdańskiego oddziału Muzeum



Statuetka Ozyrysa z Muzeum Egipskiego w Kairze



Posąg Horusa ze świątyni w Edfu

Narodowego, gdzie do dziś zachwyca nas przepiękne arcydzieło Hansa Memlinga pod takim właśnie tytułem. W Grecji natomiast, która przyznawała się do dziedzictwa po Egipcjanach, sprawy nie uległy aż tak drastycznym zmianom. Zachowano liczny panteon bogów ważnych i tych mniej ważnych, ale o ściśle określonych specjalizacjach i obowiązkach. W tych warunkach zrodziła się Temida, którą zajmowałem się w artykule „Temida w legendzie” (Temidium nr 2 (93) czerwiec 2018). Dziś jedynie przypominę, że jej córka Dike była jedną z Hor. Tych zaś było wiele, a wszystkie tańczyły razem w rytm kosmicznego zegara. Były więc, w sensie metaforycznym, uosobieniem boskiego po-

rządku wszechświata i swoją boską choreografią wodziły rej w harmonicznym obrotach wszechrzeczy. Ich nazwa prawdopodobnie wywodzi się właśnie od egipskiego Horusa, Pana Niebios. A brzmienie Hora do złudzenia przypomina określenie godziny w językach romańskich (*hora* – hiszp., *heure* – franc.). Czyż to nie owoc pomiarów boskiego zegara? Tak jak czas jest nieubłagany i nieodwracalny, tak nieubłagane i nieodwracalne jest prawo. Należało go więc przestrzegać. Ze wszystkich alegorii kosmicznego porządku jako prawa najbardziej przemawia do mnie właśnie ta z kosmicznym zegarem i tańczącymi w jego rytm Horami godzinami. Czyż nie jest tak, że taniec to kwintesencja harmonijnego współzycia, gdzie każdy uczestnik musi przestrzegać ustalonych zasad, czy będą one pochodzenia ludzkiego, czy boskiego, by nie deptać się wzajemnie po paluchach? Gdy korowód dobrze się układa i harmonijnie płynie zgodnie z wytyczoną trasą, w tańczących rośnie euforia i pogłębia się poczucie istnienia. Życia pełną pierśią. Tancerze, którzy stawiają na indywidualność, są może interesujący i zabawni, ale nie nadają się do figur wymagających współpracy. Oto kwintesencja metafory wiecznej walki między instynktem stadnym a instynktem indywidualności.

ZEGAR UPADŁ NA ZIEMIĘ – JUSTITIA

Choć Grecy ostatecznie przejęli koncepcję jedyne boga bezpośrednio od Żydów, zasilając szeregi nawróconych już w pierwszych latach chrześcijaństwa, ich tradycyjny panteon zdołał dużo wcześniej zapuścić solidne korzenie w kulturze rzymskiej. Bezpośrednią spadkobierczynią po duecie Temida/Dike stała się Justitia. To ona tak naprawdę ostatecznie wylansowała do dziś powszechnie znany strój i rekwizyty alegorii prawa. Wagę zatrzymała tą samą, którą posługiwali się bogowie egipscy, miecz, równie skuteczny, jak płomienna broń

archaniołów, zachował dostojną prostotę i poręczność uzbrojenia legionistów, a toga przybrała zwiewnego szyku mody miasta, do którego prowadziły wszystkie ówczesne drogi. Jednak Rzymianie, pomimo iż nadal wierzyli w pierwotną koncepcję prawa jako porządku boskiego, zaczęli zdawać sobie sprawę, że człowiek powoli oddala się od magicznego pojmowania rzeczywistości, a wiara przestaje wystarczać, by żyć zgodnie ze wszystkim, co go otacza. Wszak wraz z rozwojem cywilizacji, coraz dalszymi podróżami do egzotycznych krain i rozbudową stosunków handlowych rzeczywistość przestała tańczyć w rytm boskiego zegara. W życiu społeczności wdarł się niebezpieczny chaos. Ludziom świadomym, że nie wszyscy w państwie odwołują się do tych samych mitów, zaczęły być potrzebne inne reguły prawne, bazujące tym razem na racjonalnym, bezstronnym obliczeniu najmniejszego zła. Nie bez powodu właśnie tam zrodziło się do dziś zaskakujące swoją precyzją i rozbudową prawo rzymskie. To pod kuratelą Justitii spisano fundamenty pod prawo nowożytne. Ludzie przywykli do wysublimowanego języka filozofów i retorów, i zaczęli domagać się klarowniejszych wyjaśnień niż: „Bo tak bogowie zarządzili i już”. Do czego to doprowadziło? Mimo iż prawo rzymskie do dziś jest studiowane na kierunkach prawniczych – do niczego dobrego. Widząc narastający chaos, coraz większe możliwości naginania, łamania i omijania prawa pomimo coraz ściślej sformułowanych paragrafów, Justitia załamała ręce i o mało nie upuściła swej wagi i miecza prosto na marmurową posadzkę świątyni, którą ku jej chwale postawiono. Rozczarowana ludzką fałszywością i ciągłym pościgiem za inwencją w łamaniu prawa postanowiła opuścić też padół i przeprowadzić się do nieboskłonu, gdzie do dziś jest widoczna jako konstelacja Panny. Najwyraźniej również jej bardziej leżał na sercu obraz prawa jako zegara kosmicznego, w ruch którego tańczą wszyscy, zarówno gwiazdy, jak i planety, pory roku oraz wszystkie stworzenia włącznie z ludźmi. Niewykluczone, że gdyby Justitia została z nami na Ziemi, nie rozregulowalibyśmy tego boskiego mechanizmu ani w prawie, ani w przyrodzie i nie snulibyśmy mrocznych opowieści o katastrofie ekologicznej.

KUSZĄCA SPRAWIEDLIWOŚĆ – INNANA

Aby oddać pełniejszy obraz plejady bogów sprawiedliwości, musimy cofnąć się w czasie o kilka tysięcy lat, do starożytnego Sumeru. Opowieści z tamtych czasów, wskrzeszone dzięki rozszyfrowaniu pisma klinowego, ujawniły o wiele większy związek z mitami różnych stron świata, aniżeli nam się wcześniej wydawało. Wspaniałe królestwa, po których przechadzała się Innana, już dawno obróciły się w piach. Zadanie odtworzenia kodeksów prawnych z tak odległych epok jest zadaniem trudnym, ale jakże fascynującym. Cudem jakimś przetrwały



Tzw. Królowa Nocy – starobabilońska plakietka przedstawiająca boginię Ishtar

zapisane na kamieniu prawa zwane kodeksem Hammurabiego, które wprowadzi sumeryjskie nie są, ale pozostały pod wielkim wpływem tamtej kultury. Nie tyle prawa nas tu interesują, co bogowie, którzy nimi zawiadywali. Innana była boginią z samego szczytu panteonu bóstw mezopotamskich. Jej władza sędziowska szła w parze z władzą polityczną, co rozumiano jako wielki projekt zaprowadzania i utrzymaniaładu we wszelkich aspektach życia ludzkiego. Dodatkowo bogini ta była nieskazitelnie piękna. Wznoszono więc do niej modły również w sprawach urody, miłości i seksu. Ta mieszanina powabu i dyscypliny zdawała się być skutecznym przepisem na dynamiczny rozwój cywilizacji. Świątynie jej poświęcone rosły jak grzyby po deszczu, a kult przetrwał tysiące lat, jeśli babilońsko-asyryjską Isztar uznamy za jej naturalną reinkarnację. W licznej ikonografii, jaka zachowała się do naszych czasów, widzimy zawsze młodą kobietę wielkiej urody, często z odkrytym udem lub piersiami. Jej dostojna postura wzbudza zarówno podziw, jak i strach. Dodatkowy respekt budzą jej stopy lwa z wysuniętymi pazurami bądź towarzyszący jej ogromny lew, którego prowadzi na smyczy naczyn domowego pieśczocho. Powiadają, że

w pierwszych dniach istnienia wszechświata Innana i jej siostra Ereszkigal podzieliły swe strefy wpływów. Innana pozostała na ziemi, a Ereszkigal zawiadnęła podziemiem. I tak by pozostało, jednak Innana zechciała pewnego dnia odwiedzić swą siostrę. U wrót królestwa natknęła się zaś na sędziów ostatecznych, którzy po krótkiej rozprawie uznali, że zasługuje na śmierć. Gdyby nie interwencja Enki, naziemny świat ludzki pozostałby na zawsze bez opieki.

Na szczęście stało się inaczej i od tego dnia Innana spędza co roku sześć miesięcy na ziemi, a sześć pod nią.

Tak powstały jałowe i urodzajne pory roku – kolejny przejaw porządku wszechświata. Nieskończony cykl tykającego zegara kosmicznego. Co to ma z prawem wspólnego? Bardzo wiele: sprawiedliwość i pory roku mają to do siebie, że są nieuchronne.

OKO ZA OKO I ZAŁATWIONE – MARDUK

Wraz z rozwojem państw mezopotamskich Innana przeobraziła się w Isztar, ale też scedowała część swoich obowiązków na innych bogów.

Jednym z nich był niebiański władca Ba-

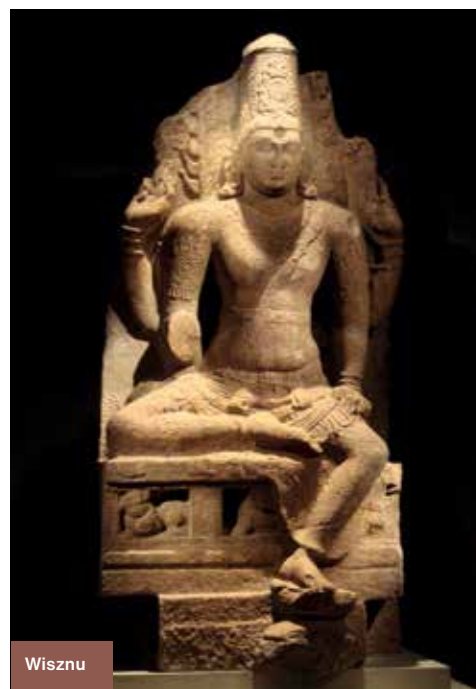


Marduk i wąż-smok

bilonu. Choć jego życiorys i poczynania naprawdę są warte wzmianki, to z racji podobieństw do wielu innych już przytoczonych, ograniczę ten akapit do zaledwie szkicowego rysopisu „młodego byczka Utu” – tak bowiem dosłownie tłumaczy się imię tego boga. Ikony pokazują rosnącego mężczyznę w sile wieku z charakterystyczną dla ówczesnej mody prostokątną brodą sięgającą niemal pępka. Tors ma goły, co znakomicie eksponuje jego masywne umięśnienie, wspaniale prezentujące się na tle dwóch par rozłożystych skrzydeł wyrastających z ramion. Nogi pokrywa coś w rodzaju długiej spódnicy z rozcięciem do samej talii. W ręku dzierży imhullu, którym to pokonał potworę-boginię wodną Tiamat, a towarzyszy mu Muszussu – hybryda lwa, orła i węża – coś w rodzaju chimery. O tym, jakimi wartościami kierował się, wymierzając sprawiedliwość, świadczy chociażby myśl przewodnia kodeksu Hammurabiego, słynne: „Okło oko, ząb za ząb”. W irańskim panteonie natomiast rolę podobną do babilońskiego Marduka pełnił Mitra, zawiadując prawem, wojną oraz słońcem. Najwięcej sławy przysporzyły mu jego prawnicze zdolności, skoro po nim odziedziczył je nawet jego rzymski awatar Mitras. Imię Mitry jako boga prawdy przywoływano jedynie przy wyjątkowych okazjach. Przede wszystkim podczas przysięg sądowych, pod warunkiem oczywiście, że miało się sumienie czyste jak lza.

TE CIĄGŁE DOJAZDY DO PRACY! – WISZNU

W cywilizacji, która rozkwitła na Półwyspie Indyjskim, jednej z wie-



Wiszn

lu, jakie rozwinęły się niezależnie od europejskiej, kosmiczny porządek pojmuję się w sposób nieco odmienny od naszego. Tu też wszystko podlega jednemu boskiemu porządkowi, jednak samodoskonalenie jednostki może uczynić go lepszym. Porządek wszechświata pojmuję się jako układ dynamiczny. Zasady tego skomplikowanego systemu zwanego Drahmą zrozumiałe były jednak tylko dla mędrców, którzy zapisywali je w swoich

księgach. Odpowiednikiem egipskiego skryby na hinduskiej ziemi jest Rysza. On pilnuje ksiąg i starych zapisów, tylko on w pełni je rozumie i potrafi interpretować. Ale nie on wydaje wyroki. To należy do obowiązków Wisznu, który tak jak Justitia na co dzień woli przebywać na swej planecie Wajkuntha z dala od łoż padołu. Ma jednak szybki rydwan, który w razie potrzeby w mgnieniu oka może sprowadzić go na Ziemię. Nie czyni tego jednak pod własną postacią. Ma dziesięć różnych awatarów, a każdy przeznaczony jest do innego zadania i rodzaju sprawy. Awatar to jednak nie podwładny boga,

a jedno z jego wyobrażeń, z których najbardziej znany na naszej szerokości geograficznej jest Kryszna oraz Rama. Ciekawe mogą się wydawać poczynania Kriszny na Ziemi. Otóż, jeśli wierzyć mitom, ukazywał się on jako niebywale przystojny i atrakcyjny młody mężczyzna o niebieskim kolorze skóry. Nie jestem specjalistą od religii hinduistycznej, ale domyślam się, że jego liczne podboje miłosne, których mnóstwo można zobaczyć na przepięknych miniaturach, musiały mieć coś wspólnego z przywracaniem porządku wszechświata. Dobry trop może nam podsunąć ikonografia tych awatarów. Kriszna i Rama, obaj niebiescy i szalenie przystojni. Kriszna to raczej szarmancki uwodziciel. Zbliża się do niewiast, grając słodkie melodie na swoim fleciku poprzecznym. Natomiast Rama to typ siłacza. Twarz ma równie słodką, jak Kriszna, ale ciało super atlety. W rękach trzyma łuk i strzały i zdaje się być gotów dbać o kosmiczną harmonię metodą siłową. Być może sugeruje to, że są dwa sposoby regulowania nieporozumień między ludźmi – po dobroci i po złości. Sam Wisznu natomiast wygląda bardziej imponująco niż jego awatary, nie tyle różni się kolorem skóry czy twarzą, co swymi atrybutami. Często towarzyszy mu pięciu braci Pandawów, lecz przede wszystkim dosiada wspaniałego Ananty – węża o tysiącu głowach. W razie potrzeby może się na nim nawet porządnie wyspać, od czego pochodzi jego przydomek – cudownie śniący.

WIECH ŚPI, JA TO ZROBIĘ – SHANI DEV

Awatary Wisznu zstępują, by naprawiać świat według własnego planu. Od doraźnych interwencji w sprawach ży-



Shani Deva

cia codziennego jest ktoś inny, niższy rangą, ale jakże oddany swojemu zadaniu. Przemierza świat wzdłuż i wszerz na złotym rydwanie ciągniętym przez złotego sępa. Jego twarz zdobią gęste wąsiska, w rękę dzierży łuk i strzałę, których obawiać się powinni wszyscy przestępcy. To on osądza wszystkich ludzi. Nagradza cnotliwych i srogo karze nikczemników. I nie jest to istota, której należy się tylko obawiać. Dość ciekawy z naszego punktu widzenia może wydawać się fakt, iż Shani Dev przede wszystkim domaga się czci. Aby zaskarbić sobie jego przychyłność, należy odprawiać szczególnie rytuały, do których należy czczenie figowca świątynowego w godzinach nocnych. Szczególnie pomocne jest posiadanie w domu Shani Yantry w postaci obrazu na ścianie albo mozaiki na podłodze. Jest to figura, która nam laikom przypomina nieco mandalę. Wpatrywanie się w zapisane na niej znaki pomaga w medytacji. Słowem – wieszasz sobie obrazek na ścianie, wpatrujesz się w niego i już sprawiedliwość jest po twojej stronie. Wydaje się to dość zabawne jak na nasze kryteria moralności i sprawiedliwości, ale to tylko pozory. Medytacja w hinduizmie nie jest tak jak w przypadku modlitwy chrześcijańskiej skierowana do obiektu czci, lecz pomaga wejrzeć medytującemu do własnego wnętrza. Człowiek szukający sprawiedliwości, urażony konfliktem ze swoimi przeciwnikami, przynębiony czy zdesperowany, naprawianie świata zaczyna od siebie samego. Medytacja pomoże mu zwalczyć słabości i spojrzeć na własne problemy z większego dystansu. Dzięki niej zapanuje nad instynktami i popędami, dopuści do głosu rozsądek. Jak się dobrze zastanowić, w naszym systemie sądowniczym nie promuje się wglądu do własnego wnętrza. Może to nastąpić w obliczu nieuniknionego, tak jak w „Zbrodni i karze”, ale tylko jako skutek uboczny. W rzeczywistości w mo-

„Bogini Durga na lwie”, Devi Mahatmya, ok. 1690–1710 r. Źródło: Strona Muzeum Sztuki Uniwersytetu Princeton, <https://artmuseum.princeton.edu>



mencie dochodzenia swych racji, strony konfliktu inwestują całą swą energię, aby udowodnić drugiej stronie winę i błędy, zamiast dać sobie chwilę, by pomyśleć, jak przyczynić się do lepszego działania kosmicznego porządku.

EGZEKUCJA NATYCHMIASTOWA – DURGA

Spotkaliśmy już naczelnika sprawiedliwości smacznie śniącego na tyśiącgłowym wężu, poznaliśmy mądrego posterunkowego, który nakłania do refleksji i samokrytyki, ale nie omówiliśmy jeszcze odpowiednika patrolu interwencyjnego w panteonie hinduskim. Do tej roli świetnie nadaje się postać Durgi. Jest to potężna, acz dostojna Pani wyposażona w pięć par rąk. W każdej z nich trzyma inne narzędzie wymierzania sprawiedliwości. Dopatrzeć się można tam lancy, sierpa, miecza, tarczy, czegoś w rodzaju halabardy i kilku innych rodzajów broni, których nie umiem nazwać. Dosiada rosnącego tygrysa lub lwa, czasem białego, który chętnie wspiera ją w egzekucji sprawiedliwi-

ści swymi potężnymi kłami. Ona jest prawdziwą obrończynią słabych, ciemionych i bezbronych. Jest ostatnią deską ratunku dla tych, o których ziemską palestra zapomina. Zło pokonuje w walce wręcz i zwykle odnosi zwycięstwo. Tym samym przynosi nadzieję tym, których ma w swojej opiece. Jej imię znaczy „twierdza” – tak jak ona jest trwała, niepokonana i zdolna przewyciężyć wszystkie przeciwności losu. Durga jest najważniejszym wcieleniem bogini matki Devi. Potrafi wymierzyć sprawiedliwość nie tylko na poziomie konfliktów personalnych, ale i zaważyć na wyniku całych bitew, a nawet wojen. Z równym zaangażowaniem wspiera bezbronną matkę z dzieckiem jak sieć wrogów na polu walki. Stoi oczywiście zawsze po stronie dobra. Dzięki temu potrafi wyzwolić z opresji całe ludy i zaprowadzić sprawiedliwość i pokój w regionie. Dlatego postrzega się ją jako tę, która tworzy poprzez destrukcję. Powiadają, że została stworzona, by pokonać demona Mahishasura, z którym zwykle widnieje na świętych obrazach. Potwór ten sprawiałby wrażenie poczciwego karczmarza ze sporym brzuchem i sumiastymi wąsiskami, gdyby nie to, że jedną ręką sprawnie wymachuje jadowitym okularnikiem.

WOŁAJCIE KATA – YAMA

Choć gros spraw i konfliktów rozstrzyganych jest w Indiach za życia, zawsze istnieje obawa, że komuś to czy owo ujdzie na sucho. I na tych to delikwentów czeka u wrót Yamaloki – odpowiednika naszego piekła, Yama – bóg śmierci we własnej osobie. Jeździ na czarnym bawole, a wszystkie cztery ręce zajęte ma dzierżeniem bogato inkrustowanych atrybutów swego fachu. Przedstawiany bywa różnie. Raz jako poczciwy pan po pięćdziesiątce z niebieską skórą i sporym brzuchem, raz jako przerażający demon z płonącej czupryną, wylupiającymi oczami, diademem z trupich czaszek oraz ludzkimi głowami zamiast frędzli u dołu koszuli. Jego czoło zdobi trzecie oko równie wściekle rozbiegane, co dwa pozostałe. O ile pierwsza reprezentacja nie budzi grozy, to druga oddziałuje bezpośrednio na emocje i daje jasno do zrozumienia, że w podróż w zaświaty lepiej wybrać się z czystym sumieniem. Yama towarzyszy skrupulatny Chitrakuta. Temu opanowanemu urzędnikowi nie umknie żaden wers z księgi ludzkich uczynków, którą nosi ze sobą. Yama jest też bratem Yami, głównego do tej rzeki Ganges, do której to nieboszczyków, by spłonęli w świętym



Yama. Źródło: Strina World History Encyclopedia, <https://www.worldhistory.org/Yama/>

ogniu. Spotkanie z Yamą oraz rozliczenie z uczynków przypomina nieco rozprawę sądową, a być może nawet sąd Ozyrysa, z tą różnicą, że zgodnie z samsarą, świętą wędrówką dusz przez reinkarnację, paleta wyroków jest bogatsza niż zbawienie/potępienie. Powiadają, że Yama zrodził się z pierwszego umarłego człowieka.

PRAWO NIEPISANE SIĘ NIE LICZY – FORESTI

A jak bóg prawa mógł wyglądać w dalekiej Skandynawii, która kojarzy nam się jako kraina rozstrzygania sporów za pomocą maczugi? Odpowiedź nie jest zbyt prosta. Panteon bogów skandynawskich dość dobrze znany z wielu materiałów, nie jest jednak do końca spójny. Skromne źródła pisane w większości przez obcych, wymieniają bogów nordyckich w rozmaitych wersjach, na podstawie których długo po odejściu rzeczonych bogów zrekonstruowano ostateczny

Forseti. Źródło: Blog Vikingos de thule, <http://vikingosdethule.blogspot.com/>



obraz. Można przypuszczać, że to, co dla rekonstruktorów jawiło się jako jeden wielki spójny system, było *de facto* zlepkiem podań różnych plemion, nachodzących na siebie treścią i odnoszących się jedno do drugich, ale nieskładających się w logiczną całość. Dlatego też nazwanie Forseti bogiem sprawiedliwości może być nieco naciągane, ale niekoniecznie do cna fałszywe. Nazwę Forseti etymologowie wywodzą od słowa „przywódca”, czyli tego, co poprowadzi, doradzi,



zapanuje. Wbrew temu, co zwykliśmy wyobrażać sobie na temat sposobów regulowania nieporozumień wewnątrz plemion barbarzyńskich, ugoda była wśród nich ceniona. Życie dobrego wojownika bardzo szanowano, a pomimo niesnasek zawsze można było w przyszłości liczyć na nowy sojusz i owocną wyprawę rabunkową. Zdaje się więc, że Foresti był mądrym bogiem, umiejącym rozwiązywać konflikty i łagodzić spory. Mieszkał w pałacu całym ze srebra i złota, który zwano „glintir” – „świecący” i tam przewodził zgromadzeniom i naradom, a co za tym idzie i rozprawom. Powiadają, że gdy Karol Wielki chcąc poznać reguły i zasady, jakimi kierowały się podległe mu plemiona, dopadł dwunastu skandynawskich „Åsegas” – góścicieli prawa – i kazał im wyłożyć dyktaty swojego ludu, panowie zaczęli nieco plątać się w zeznaniach. Jeden mówił to, drugi tamto, co wzbudziło podejrzenie, jakoby żadnych praw nie znali, a zatem nie byli ludźmi i nie zasługiwali na litość. Karol dał im do wyboru – ścięcie na miejscu, niewolę lub porzucenie w łodzi bez steru i dryfowanie po morzach. Wybrana została trzecia opcja, jako że dawała choć nikłą szansę na ratunek. Ponoć w znikającej we mgle łodzi wojowie Karola dostrzegli trzynastą postać z toporem w ręku. Był to Fostie, jak nazywano inaczej Forestiego. Doprowadził on łódź do wyspy, a po przybiciu do brzegu wbił topór w skałę, skąd trysnęło źródło, które płynie do dziś. Na cześć tego wydarzenia wyspa została ochrzczona Fositelisland. Legenda dodaje, że tam litościwy bóg sprawiedliwości postanowił udzielić zbawionym prawnikom kilku lekcji regulacji prawa, czego owocem była pierwsza spisana księga w tej części Imperium Karolińskiego. Wyspa traktowana była jako święta. Przez wiele stuleci od opisanego wydarzenia składano tam regularnie ofiary z krów, chcąc zaś nabrać wody ze świętego źródła, należało zawsze zachować całkowitą ciszę i powagę.

A JEDNAK SIĘ LICZY – BALDR

Wyżej przytoczona historia pozostaje jednak jedynie legendą i nie znajduje potwierdzenia w dostępnych źródłach czy rekonstrukcjach. Faktem natomiast pozostaje to, że na dalekiej Północy istniał czas prawa niepisanego i czas prawa pisanego. Tak jak we wszystkich innych kulturach w pewnym momencie pojawiła się konieczność uregulowania kwestii zasad prawnych w sposób bardziej jednoznaczny, aniżeli proponowało prawo zwyczajowe. To, że owe zwyczajowe regulacje nie nadały za postępem i rozwojem społeczności, nie znaczy, że nie istniały albo że były całkowicie pozbawione sensu. Åsegas radzili sobie z wypełnianiem swoich obowiązków, zanim Karol zadał im podchwytliwe pytanie. Jak to mogło działać? Na czym polegała mądrość tych ludzi? Otóż prawo zwyczajowe jest bliższe człowiekowi, dopuszcza paletę niuansów



nieosiągalną w żadnym sztywno stosowanym kodeksie. W tym tkwi jego siła. Jeśli się dobrze zastanowić, zwrot „prawo jest po to, żeby je łamać” jest bezpośrednim owocem krystalizowania się kodeksów. To zapis, a nie sytuacja, moralność czy sumienie wiodą prym w konkretnej sprawie. Ten zaś poddany zostaje wielu interpretacjom, które nie muszą opierać się już na etyce czy dobrej woli. W języku ikonografii opaska na oczach Temidy jest przeciwieństwem grubego nieprzejrystego materiału. Z drugiej strony w dawnych czasach, kiedy każda rozprawa, każde wyrównanie krzywd czy rachunków było ściśle dostosowane do sytuacji i ludzi, którzy w nich uczestniczyli, nie panowała większa sprawiedliwość, ale za to rodziła się bogata mitologia pełna dwuznaczności, splótów dobra i zła, które uczyły, że świat wcale nie jest taki czarno-biały. Tak właśnie wygląda opowieść o Baldrze, synu Odyna i Frigii, który należał do ścisłej czołówki skandynawskiego panteonu. Posiadał on najwspanialszą łódź spośród wszystkich Wikingów i rządził całym swym ludem sprawiedliwą ręką. Był jednak na tyle pewny swojej siły i niezniszczalności, że pozwalał rzucać w siebie różnymi przedmiotami, które odbijały się od niego niczym piłeczki, nie czyniąc mu krzywdy. Niestety napatoczył się podstępny Loki i podał Hoorowi – ślepemu bratu Baldra, strzałę wykonaną z jemioty. Ta bez trudu przebiła się przez ciało boga, odbierając mu życie. Tak zginął Baldr i tak przeminęła epoka pierwotnego pokoju i harmonii. Podanie to uczyło mieszkańców Północy, że skoro już będą wędrować coraz dalej w świat i poznawać nowe ludy, ich dawne obyczaje nie wystarczą. Będą musieli być czujni, uważni i ostrożni.

PRAWO DO SZCZĘŚCIA – BISHAMONTEN

Japonia w swoim systemie wierzeniowym zachowała coś nie coś z rodzimej mitologii, ale większość pojęć i wyobrażeń przejęła z kontynentu za pośrednictwem Chin. Tak dotarły na wyspę wpraw



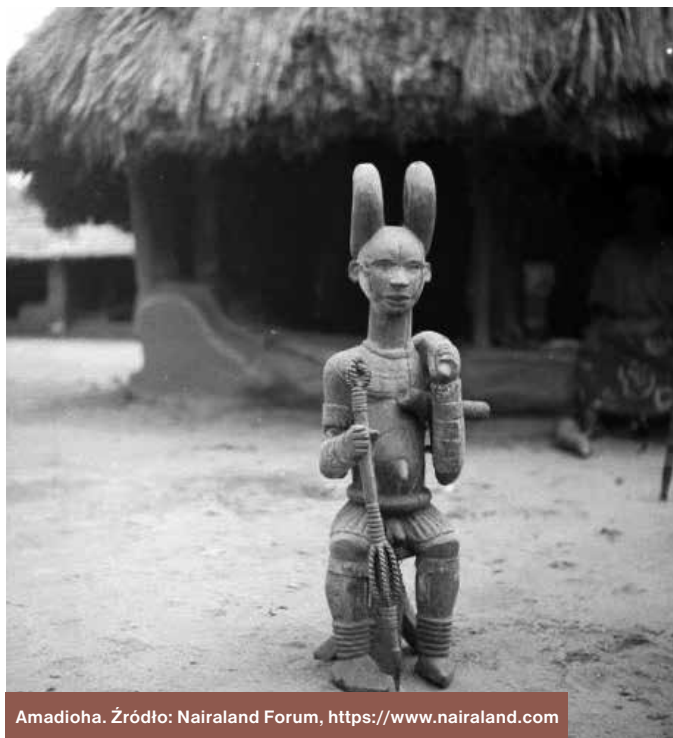
Bishamonten

taoizm i konfucjanizm, a następnie buddyzm w swojej mniej filozoficznej wersji, z całym korowodem barwnych bogów i bogiń. Pośród nich przypłynął na barce szczęścia w towarzystwie sześciorga swoich towarzyszy Bishamonten – „ten, który słucha wielu nauk” i do dziś wchodzi w skład siódemki bogów szczęścia. Różni się nieco od swoich rubasznie uśmiechniętych towarzyszy. Jako jedyny ma srogie spojrzenie, a jego atrybuty stanowią zbroja, lanca i pagoda. Szeroko otwarte oczy bóstwa zdają się mówić: „Pragniesz szczęścia? To się pilnuj!”. Czasem można dostrzec wybiegającą z jego ust mangustę. To ruchliwe zwierzątko – pogromca węży, symbolizuje prawość, hojność i uczciwość. Towarzyszyło mu, zanim bóg dotarł do Japonii, już w czasach, gdy pod imieniem Wajśrawana pełnił w Indiach rolę strażnika północy. Tak jak wiele innych bóstw w religiach politeistycznych, Bishamonten nie ogranicza swojej działalności do pilnowania prawa. Nawet nie jest patronem rozpraw jako takich, a raczej strażnikiem prawości. Ale dodatkowo ma w swojej opiece lekarzy i całą medycynę. Skąd tak rozległe zainteresowania? Otóż nietrudno sobie wyobrazić, że w religiach bardziej od naszej holistycznych, medycyna i prawo mają wiele ze sobą wspólnego. Medycyna stara się naprawiać zęgar tykający w organizmie ludzkim, a prawo – taki sam mechanizm w skali całej społeczności. Jeszcze raz wyłania się koncepcja prawa jako porządku, koniecznego do sprawnego działania wszechświata,

którego uczynki ludzkie są jedynie małą częścią. Tak jak w innych religiach Wschodu, w Japonii wierzono, że złe uczynki mogą wywołać nieszczęścia szkodzące ogółowi. Grzechy chciwego sąsiada mogły spowodować uschnięcie drzewa, a okrutnego księcia – tajfuny i trzęsienia ziemi. Tę moc zachowywali nikkemnicy po śmierci, kiedy mogła ona nawet przybrać na sile. Jako że po zgonie delikwenta nie można było go ukarać ani przywołać do porządku, należało go przynajmniej udobruchać. Stąd japońska tradycja oddawania czci nikkemnym przodkom. Nie jest ona tożsama z kultem zła, a raczej ze świadomością współistnienia pozytywnego i negatywnego oblicza każdej rzeczy. Najtrudniejszym do zrozumienia przykładem takiej filozofii dla ludzi Zachodu są japońskie miejsca kultu poświęcone Hiro Hito, pomimo powszechnej znajomości najczarniejszych kart jego życiorysu.

W AFRYKAŃSKIM TYGLU – AMADIOHA

Aby oddać sprawiedliwość wszystkim narodom afrykańskim i ich bogom, należałoby im poświęcić całą oddzielną rozprawę. Zmuszony jestem więc dokonać bardzo subiektywnej syntezy tej rozległej materii. Postanowiłem wspomnieć o bogu Amadioha, czczonym przez lud Igbo z północnej Nigerii. Dlaczego o nim? Ponieważ nosi w sobie znamiona dość charakterystyczne, by być dobrym kandydatem na przedstawiciela koncepcji boga prawa w kulturze afrykańskiej. Posiada on ziemską siedzibę w Ozuzu, z którego zarządza całą ziemią Igbo. Jest to najokazalsza z wielu poświęconych mu świątyń, rozsypanych po całym królestwie. Amadioha jest typem Zeusa. Nie rozstaje się ze swoim kołczanem z piorunami, za pomocą których bezwzględnie tępi z wysokości wszelkie ludzkie postęпки. Człowiek trafiony przez piorun to człowiek ukarany za grzechy albo za krzywoprzysięstwo z imieniem Amadiohy na ustach. Takiego delikwenta nie wolno grzebać. Jego ciało należy zostawić na pastwę palącego słońca i padlinożerców, a mienie przekazać najwyższemu kapłanowi lokalnej społeczności. Aby uniknąć takiego losu i poskromić złość potężnego boga, trzeba przelać kłutwą



Amadioha. Źródło: Nairaland Forum, <https://www.nairaland.com>



na kozła, a następnie wypuścić go wolno, ale poza granicami osady. Nikt nie życzy sobie bowiem, by takie skalane zwierzę szwendało się między domami. Powiadają, że Amadioha w ręku dzierży również miecz, zwany MMAAGHA KAMALU, który świeci na czerwono, gdy tylko ktoś w jego obecności skłamał. Tak jak większość gromowładców, bóg ten nie ogranicza się do zaprowadzania porządku. Uważa się, że stworzył ludzkość, przełamując drzewo bawełniane na dwie połowy i zamieniając je w pierwszego mężczyznę i pierwszą kobietę. Jak większość bóstw, nie działa sam. Pełni on raczej funkcję władzy wykonawczej. Prawa natomiast ustanowiła jego żona Ani. Amadioha, oprócz wykonywania wyroków niebiańskiej sprawiedliwości, ma pod swoją opieką również miłość, pokój i jedność, a świadkowie objawienia się Amadiohy zeznają, że widzieli olbrzymiego, białego barana. Tak więc i w wierzeniach afrykańskich, tak jak w wielu wcześniejszych przypadkach, okazuje się, że wartością nadrzędną jest sprawne działanie kosmicznego zegara, a ewentualne interwencje i drobne naprawy są tylko niezbędnym dodatkiem.

A CO Z NAMI? – PERUN

Niestety, jeśli chodzi o słowiański panteon, można jedynie snuć oparte na zmyślnych rekonstrukcjach domysły,



który bóg, jeśli w ogóle, patronował wymiarowi sprawiedliwości. Najpewniejszym kandydatem jest Perun. Jako gromowładca i naczelną wśród bogów, musiał zarządzać tą sferą życia publicznego. W odróżnieniu od swojego afrykańskiego odpowiednika pioruna używał nie tylko, by karać. Ogień zaproszony przez grom z nieba uznawany był za błogosławieństwo i nie należało go pochopnie gasić, choćby miał zabrać ze sobą cały dobytek. Tak samo ludzi trafieni przez piorun uważano raczej za wybrańców, aniżeli za potępieńców, szczególnie jeżeli zdołali uciec z życiem. Ale nasze przypuszczenia, jakoby Perun miał być bogiem sprawiedliwości, wynikają raczej z logicznego wnioskowania, aniżeli z jakichkolwiek wiarygodnych źródeł, które najzwyczajniej nie istnieją. Aby

nasz panteon nieco lepiej się prezentował, rekonstruktorzy usiłują już od ponad stu lat dogrzebać się od Peruna konkretnych personifikacji boskiej sprawiedliwości. I tak zrodziła się koncepcja boga Roka, którego nazwa brzmi bardzo adekwatnie, zważywszy na takie słowa jak „wyrok” czy „rokowania”. Inny autor zaproponował boga Prawic-prawota czy też Prawostawa. Trafiłem też na wzmiankę o niejakim Prowe. Ale żeby nie wyjść na skrajnego sceptyka, śpieszę wyznać, że w naszej pogańskiej historii z pewnością istniała siła wyższa utożsamiana ze sprawiedliwością, być może bezpośrednio kojarzona z bogiem najwyższym, być może nie. Ale jak on mógł wyglądać, jakie były jego atrybuty i czy w ogóle wyobrażano sobie jego w postaci czelakopodobnej, uważam za tajemnicę, którą przeszłość porwała ze sobą na dobre.

PO CO TYLE AWATARÓW?

Wraz z globalizacją ten barwny korowód bogów i bogiń stopniowo zaczął zlewać się w jedną, w istocie świecą, gipsową figurkę panny z mieczem, wagą i przepaską. Sądy nieświeckie, choć nadal praktykowane, stopniowo tracą na znaczeniu albo wiodą symboliczny żywot w świecie równoległym do współczesnych systemów prawa. Ale nie należy zapominać ani umniejszać znaczenia bogatej mitologii. Warto pamiętać, że prawda nie jest nam dana raz na zawsze. Umysł i pamięć ludzka są o wiele bardziej pojemne niż to, czym dysponujemy w życiu codziennym. I to nieprawda, że doszliśmy do granic ludzkiego rozumu i znaleźliśmy już jedynie słuszną drogę sprawowania władzy sądowniczej. Bogatą przeszłość dziejów ludzkości powinniśmy traktować jako obszerny magazyn naszych potencjalnych możliwości. Tak jak medycyna do dnia dzisiejszego nie przejrzała całej zawartości apteczek szamanów z najdalszych zakątków, jak etnopsychologia przekonuje, że wiele skutecznych metod leczenia ludzkiej duszy można odnaleźć w tradycyjnych zwyczajach, tak i pojęcia sprawiedliwości i prawa nie powinny pozostać głuche na kosmiczny zegar, który wciąż tyka i gra mnóstwem trybików w doświadczeniu ludzkich dziejów. Świat ewoluuje, a nasze umysły nie są nawet w stanie nadążyć za zmianami, jakie serwują nam nie tylko postęp cywilizacji, ale i zmiany klimatyczne czy socjologiczne. Czy mamy tkwić w przekonaniu, że niczego w naszej kulturze nie musimy już zmienić, tak jak do niedawna byliśmy pewni, że cywilizacyjny postęp techniczny może tylko uczynić świat lepszym? W obliczu katastroficznych wizji

zagłady świata może warto zrobić krok w tył albo chociaż zatrzymać się na chwilę i zastanowić, czy jednak te barwne postaci, dosiadające magicznych zwierząt, o spojrzeniach tyleż surowych, co troskliwych, nie mają nam czegoś ważnego do powiedzenia, zanim w pędzie za tanim komfortem zaniedbamy własne człowieczeństwo?

Autor artykułu jest współautorem serii „Legendarz”, w tym „Bestiariusza Słowiańskiego”, od lat za pośrednictwem różnych mediów stara się wskrzesić zapomniany świat zachodniosłowiańskich legend, baśni, zabobonów i fantastyki ludowej

Symbole Peruna. Źródło: Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Perun>

Pałac Saski – histo

Izabela Pajdała-Kusińska

Po wyzwoleniu Warszawy, w styczniu 1945 roku, na placu Piłsudskiego pojawili się polscy żołnierze, którzy wśród ruin rozpalili ognisko z resztek futryny pałacu Saskiego i wystawili przy Grobie wartę honorową.

„Na grobie leżała kiedyś płyta z szarego kamienia. Znaleźliśmy kawałki. Reszta – jak się później okazało – była niemal w proszku. Kiedy zaczęli porządki, przy pomocy drucianej siatki odsiewali kawałki i zbierali na kupkę. Wszystko, co było szare. A później, któregoś dnia odmietli gruz wokół grobu. Dubaniowski¹ klęknął tuż przy symbolicznej mogile. Wszyscy przerwali pracę i obstąpili go. Położyli najpierw dwie bryły płyty. A on klęcząc, dobierał ze sporej kupy gruzu kawałki i pasował je do tych brył. Początkowo było to bardzo trudne, szło opornie. Ale Dubaniowski był uparty. Nie rezygnował. Ile dni to trwało? Tydzień, dwa? – Udało nam się w końcu ułożyć całą płytę. Załataliśmy dziury cementem. Pierwsza delegacja zagraniczna mogła składać wieniec”².

Wszystkie prace przy odbudowie Grobu Nieznanego Żołnierza powierzono Departamentowi Kwaterunkowo-Budowlanemu Ministerstwa Obrony Narodowej. Przygotowanie projektu odbudowy Grobu polecono wybitnemu architektowi Zygmuntowi Stępińskiemu³. „Zdecydowałem się na odbudowę balustrady nad arkadami – do wysokości kilkudziesięciu centymetrów pozostałych resztek kolumn. Chodziło mi o to, aby tej ruinie – będącej symbolem męczeństwa narodu polskiego – nadać formę trwałej rzeźby architektonicznej, związanej z historią Warszawy”⁴ – wspominał Z. Stępiński. Z otoczenia grobu wywieziono około 40 tysięcy metrów sześciennych gruzu. Z odbudową Grobu zdążono na 8 maja 1946 r., kiedy to odbył się uroczysty apel poległych, wysypano do urn ziemię z 24 pól bitewnych. Następnego dnia wojsko przekazało miastu odgruzowany plac i odbudowany Grób Nieznanego Żołnierza. Czy ten pośpiech nie pokrzyżował planów innych architektów z powstałego właśnie Biura Odbudowy Stolicy?

ZWYCIEŚTWO

„Pozostał »plac ogromny«, lecz niemal wszystko, co mogło przypominać nam minioną przeszłość, legło w gruzy... Rozsypało się w proch i kamień na kamieniu nie pozostał z placu Saskiego. Potrzaskane kolumny zastały Grób Nieznanego Żołnierza, po Niezłomnym księciu pozostał tylko – jak na ironię rozbity złom granitu...”⁵ – pisał dziennikarz „Życia Warszawy” 8 lipca 1945 roku. Już w pierwszych dniach po wyzwoleniu zadawano sobie pytania, w jakim kształcie odbudowywać zrównane z ziemią zabytki i kto ma je odbudować. „Przy odbudowie Warszawy przyjdzie niewątpliwie kolej na doprowadzenie do porządku historycznego placu »różnych imion i różnych poglądów« i na odbudowanie pałacu Saskiego. Czy jednak winni-

1 Michał Dubaniowski – plutonowy, dowódca 9. Drużyny 1. Kompanii 13. Samodzielnego Batalionu Pracy.

2 A. Lechowski, *W służbie stolicy. Wojsko Polskie w odbudowie Warszawy 1945–1949*, Warszawa 2020, s. 156; W cytatach w artykule zachowano ortografię i interpunkcję oryginału.

3 Zygmunt Stępiński (1908–1982) – polski inżynier architekt, historyk architektury i urbanista. W latach 1945–1948 był kierownikiem pracowni Wydziału Architektury Zabytkowej BOS. A od 1949 r. objął kierownictwo pracowni Urbanistyki BOS. Odpowiadał za odbudowę ul. Nowy Świat, koncepcję architektoniczno-urbanistyczną Osiedla Kubusia Puchatka (znanego jako „Osiedle Nowy Świat-Zachód”), projekt kina „Skarpa”, hotel „Metropol”, czy odbudowę placu Teatralnego. Współprojektował Trasę W-Z i Marszałkowską Dzielnice Mieszkaniową (MDM).

4 Z. Stępiński, *Gawędy warszawskiego architekta*, Warszawa 1984, s. 8.

5 K. Opolski, *Jest plac ogromny*, „Życie Warszawy” 1945, nr 186, s. 5.



oria czy przyszłość?

CZ.

3

śmy dążyć do odtworzenia tego pałacu i tego placu w jego ostatniej postaci? Chcielibyśmy podsunąć kilka myśli do odpowiedzi na to pytanie. Gmach, który do ostatnich dni nazywaliśmy pałacem Saskim, był wielokrotnie przerabiany pod kątem biurokratycznej praktyczności i rodzimego gustu jego opiekunów, tak, że pozostało w nim tyle »z Sasa, co z lasa«
nie dając najmniejszego

pojęcia o tym, czym mogła być, a częściowo była ta siedziba Augustów saskich w stolicy Polski. [...] Odbudowa pałacu Saskiego winna być dokonana rękami Saksończyków przez przymusoszawę wszystkich »muratorów«





Zygmunt Stępiński – autor koncepcji dziś istniejącego Grobu – Pomnika. Źródło: Katarzyna Rogalska, „Nieistniejące kino Skarpa w Warszawie”

tego miasta: architektów, murarzy, malarzy, blacharzy, cieśli, stolarzy, dekoratorów, rzeźbiarzy, sztukatorów, posadzkarzy, meblarzy, bronzowników, złotników – mistrzów i podmajstrzych wszelkich specjalności, z budownictwem związanych.

Nie trzeba będzie po nich posyłać samochodów, ni uruchamiać specjalnych pociągów, przybywać bowiem winni oni do Polski tak, jak przybywali za Sasów – wózkami, ciągnionymi przez... psy. [...] Dziś można by to wszystko powetować z tytułu odszkodowań wojennych. Otrzymalibyśmy pałac naprawdę Saski – dar dla Warszawy naprawdę królewski. Jednocześnie

i Ogród Saski przybrałby dawną królewską szatę... Niech pokażą Sasi co potrafią?... A wtedy »plac ogromny« wróciwszy do dawnej nazwy, stałby się terenem jeszcze jednego nowoczesnego »przeglądu« – armii pracy!”⁶.

Warszawa po II wojnie światowej była zniszczona w ponad 80%. Miasto architektonicznie praktycznie nie istniało. Po decyzji o odbudowie stolicy padały pytania, co należy odbudowywać, co ratować, na co wystarczy pieniędzy, co w odbudowanych formach historycznych ma się mieścić. Wielu architektów było przeciwnych umieszczaniu w zażytkowych formach instytucji państwowych, które dla ludzi były i są



Odgruzowywanie okolic Grobu Nieznanego Żołnierza – rok 1945. Źródło: NAC

niedostępne. Kłótnie pomiędzy architektami, urbanistami i rządzącymi w latach 40. i 50. dotyczyły nie tylko historycznych kostiumów architektonicznych, ale też marzeń o mieście. Mieście z zachowanymi ważnymi symbolami, mieście funkcjonalnym i nowoczesnym.

„Warszawa nie została odbudowana. Ją przywrócono do życia, ale w odmiennej formie ukształtowanej przez mieszkankę sentymentu, poczucie misji, szaleńczej odwagi, przesadnej pewności siebie i specyficznych, powojennych okoliczności. Przebudowa Warszawy nie była prostym zadaniem, ale nikt z jej głównych aktorów nie spodziewał się, że wszystko uda się bez trudu. Czasy były ciężkie, sytuacja polityczna dwuznaczna, środki ograniczone”⁷.

Już od pierwszych dni po oswobodzeniu Warszawy w Biurze Odbudowy Stolicy (BOS) powracał temat odbudowy pałacu i zagospodarowania jego terenu.

W jednym z pierwszych numerów stołecznego pisma „Skarpa Warszawska” ukazał się artykuł Jana Zachwatowicza⁸ i Piotra Biegańskiego⁹, w którym autorzy przedstawili koncepcję kompleksowej restytucji placu Saskiego wraz ze sporą częścią Osi Saskiej. Plac miał się stać „wnętrzem architektonicznie skończonym i zamkniętym, pełniącym forum militare stolicy Polski”¹⁰. Za odbudową nawiązującą do historycznego kształ-



Pałac Bruhla przed i po 1944 roku...



6 *Ibidem*, s. 5.

7 K. Mordyński, *Sny o Warszawie. Wizje przebudowy miasta 1945–1952*, Warszawa 2021, s. 9.

8 Jan Zachwatowicz (1900–1983) – polski architekt, profesor Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej. W latach 1945–1957 generalny konserwator zabytków. Autor koncepcji odbudowy Starego Miasta i projektu odbudowy katedry św. Jana. Był jednym z inicjatorów i autorów odbudowy Zamku Królewskiego w Warszawie (1971–1984).

9 Piotr Biegański (1905–1986) – polski architekt, profesor Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej, konserwator m.st. Warszawy w latach 1947–1954, kierownik odbudowy Starego Miasta i Traktu Królewskiego.

10 J. Zachwatowicz, P. Biegański, *Zachowajmy w Warszawie jej najpiękniejszy plac*, „Skarpa Warszawska” 1946, nr 12 z 24 marca, s. 7.

tu opowiadał się Wydział Architektury Zabytkowej BOS pod kierownictwem właśnie prof. Jana Zachwatowicza. Przeciwnie do tych koncepcji wychodziły propozycje Wydziału Architektury i Inżynierii (AI BOS) kierowanego przez Bohdana Lacherta¹¹, który za pierwszoplanowe uznawał kwestie komunikacyjne, m.in. przebiecie drugiej jezdni ul. Marszałkowskiej przez Ogród Saski.

Znaczący dla odbudowy pałacu zdaje się jednak spór nie pomiędzy architektami i urbanistami, a między BOS i decyzjami Wojska Polskiego. Józef Sigalin¹² w swoich wspomnieniach „Z archiwum architekta 1944–1980” przytacza nawet pisma, które były wówczas w obiegu. Tereny placu Saskiego/Piłsudskiego, a za chwilę Zwycięstwa, należały już do władz wojskowych. Od maja 1945 r. do pracy przy odgruzowywaniu Grobu Nieznanego Żołnierza oddelegowana została 9. Drużyna 1. Kompanii 13. Samodzielnego Batalionu Pracy pod dowództwem plut. Michała Dubaniowskiego, znanego nam już z drobiazgowego odtwarzania płyty Grobu Nieznanego Żołnierza. W lutym 1946 r. wojsko zaczęło przygotowywać plac pod pierwszą, rocznicową uroczystość zakończenia wojny, która planowana była przed Grobem. Wszystkie prace przeprowadzano bez porozumienia z BOS.



Zdjęcie u góry, od lewej: B. Lachert, J. Sigalin. Pierwszy z prawej prof. J. Zachwatowicz. Źródło: Adolf Ciborowski „Warszawa – o zniszczeniu i odbudowie miasta”, Wydawnictwo Interpress 1969; U dołu znaczek pocztowy z 1946 roku z serii „Warszawa oskarża”



Nie dopuszczano nawet pracowników Biura do zabezpieczenia ocalałych detali zabytkowych. Nawet cokolwiek po pomniku księcia Poniatowskiego uznano za „niezabytkowy” i przeznaczono do wysadzenia. Na początku marca ppłk. Jerzy Broński – szef Departamentu Kwaterunkowo-Budowlanego MON zdecydował o wysadzeniu przez saperów kompletnie zachowanego filaru ogrodzenia pałacu Brühla. Do maja wojsko wyburzyło do poziomu zerowego wszystkie pozostałości murów gmachu Sztabu Głównego i pałacu Brylowskiego. Wyburzono również trzy poniemieckie bunkry utworzone w ramach Festung Warschau (Twierdzy Warszawa).

W „Życiu Warszawy” ppłk. Broński ciesząc się z dobrze wykonanego zadania, stwierdził: „Zdołaliśmy, przy zgodnej współpracy, tchnąć we wszystkich bez wyjątku pracujących ducha żołnierskiego. [...] Mamy nadzieję, że Warszawa zobaczy nas jeszcze przy podobnej pracy”¹³.

O głośnej pracy wojska na placu napisał też „Przekrój”: „Został nam po pomniku Poniatowskiego cokolwiek granitowy, którego wspaniałe proporcje budziły podziw i na którym miał być wkrótce usadowiony nowy pomnik Poniatowskiego, ofiarowany nam przez Danię, gdzie

znajduje się odlew arcydzieła Thorvaldsena. Zbliża się Dzień Zwycięstwa i oto postanowiono na dzień ten oczyścić plac Piłsudskiego z resztek zawadających... dzieł sztuki. Mimo protestów Min. Kultury i Sztuki oraz prasy – w nocy z 3 na 4 kwietnia podłożono dynamit pod cokolwiek. Cokolwiek wyleciał w powietrze. Jedno dzieło sztuki zostało »załatwione«. Nie koniec na tym. Odłamki cokołu nie tylko powybiły szyby w okolicznych domach prywatnych – na to nas stać! Szyb jest – jak wiadomo – dosyć w Polsce. Ale przebiły nadto szklany dach Zachęty, specjalnie skonstruowany nad pracownią, w której odnawiano Matejkowski »Grunwald«. Przebiły dach i ciężko poraniły rekonstruowany z trudem Matejkowski »Grunwald«. Drugie dzieło sztuki zostało »załatwione«. Jak zabawa – to zabawa. Stać nas na to. Niech żyje sarmacki gest!”¹⁴. Obraz Matejki rzeczywiście został wówczas uszkodzony.

Uchwałą Rady Narodowej m.st. Warszawy 6 maja 1946 r. plac Piłsudskiego zmieniono na plac Zwycięstwa. Ze wszystkim więc zdążono i w Dniu Zwycięstwa, 9 maja tego samego roku, od rana na plac ciągnął tłum mieszkańców miasta zobaczyć pierwszą defiladę w wyzwolonej stolicy. Od tego dnia na stałe została zaciągnięta warta honorowa przed Grobem Nieznanego Żołnierza. Jedynie baczni obserwatorzy mogli skonstatować, że na krzyżu Grobu zmienia się nie-

11 Bohdan Lachert (1900–1987) – polski architekt, przedstawiciel modernizmu. Jego dzieła zaliczane są do awangardy architektonicznej II RP. Poszukiwał alternatywnych materiałów budowlanych (elolit, murek, materiał z odpadków powstałych przy obróbce drewna). Zrealizował kilka obiektów mieszkalnych w Warszawie, m.in. galeriowie przy ul. Francuskiej 12, Bereżyńskiej 28. Na Żoliborzu w 1934 r. zrealizował zespół domów szeregowych dla pracowników ZUS oraz osiedle Muranów. W 1950 r. zaprojektował monumentalny Cmentarz Żołnierzy Radzieckich na Polu Mokotowskim. Przy ul. Marszałkowskiej 124 zrealizował projekt gmachu Banku PKO (1948 r., przebudowany pod koniec lat 90. XX w.), tzw. dom pod sedesami.

12 Józef Sigalin (1909–1983) – polski architekt i urbanista, współzałożyciel Biura Planowania i Odbudowy PKWN i Biura Odbudowy Stolicy. W latach 1951–1956 był pierwszym naczelnym architektem Warszawy. Nadzorował budowę mostu Poniatowskiego (1945–1946), współrealizował budowę Trasy W-Z (1947–1949) oraz MDM. Był pełnomocnikiem ds. budowy Pałacu Kultury i Nauki. Autor projektów architektonicznych ukształtowania placów: Zamkowego, Konstytucji, Defilad i Zawiszy.

13 Wywiad z ppłk. Brońskim, *Wojsko odbudowało plac Zwycięstwa w dwa miesiące*, „Życie Warszawy” 1946, nr 131, s. 3.

14 [Ko], *Sarmacko*, „Przekrój” 1946, nr 55, s. 21.



Grób Nieznanego Żołnierza w drugiej połowie lat 40. Źródło: NAC

postrzeżenie daty. Z *Virtuti Militari* zniknęła data „1792”, a z Krzyża Walecznych „1920” rok zamienił się w „1918”.

PROJEKTY BEZ ZOBOWIĄZAŃ

W 1947 r. Stowarzyszenie Architektów Polskich (SARP) rozpięło konkurs na regulację placu Zwycięstwa i Osi Saskiej, na który zaproszono siedem zespołów architektonicznych. Wyróżnienie (nagród nie przyznano) uzyskały dwie prace: Bohdana Pniewskiego¹⁵ i Romualda Gutta¹⁶. Pniewski zrekonstruował krążanek z kolumnadą nad Grobem Nieznanego Żołnierza, kolumnady na krążankach występowały również symetrycznie po bokach Ogrodu Saskiego z tarasami widokowo-spacerowymi na drugiej kondygnacji. Projekt przewidywał odbudowę pałacu Brühla, w którym miały pomieścić się sale koncertowe Domu Wojska Polskiego. Na placu miał też stanąć pomnik księcia Poniatowskiego, o co postulowała opinia publiczna.

Projekt Gutta z kolei koncentrował się głównie na Ogrodzie Saskim. Oś miała zamykać gmach nazwany Trzy Teatry w miejscu Żelaznej Bramy. Tu też miał

Grób Nieznanego Żołnierza w drugiej połowie lat 40. Źródło: Bolesław Bierut, „Sześćdziesięcioletni Plan Odbudowy Warszawy”, Książka i Wiedza 1951



¹⁵ Bohdan Pniewski (1897–1965) – polski architekt, przedstawiciel modernizmu, profesor Politechniki Warszawskiej. W okresie międzywojennym zrealizował projekty kolonii szeregowych domów „Słońce” przy ul. Madalińskiego i „Strzecha Urzędnicza” przy ul. Kochanowskiego. Ważnymi realizacjami były projekty gmachu Sądów Grodzkich na Lesznie i Polskiego Radia na Mokotowie. Przebudował pałac Brühla przeznaczony dla MSZ i uzupełniony o nowy pawilon z mieszkaniem ministra Józefa Becka. Po II wojnie światowej podjął się budowy kompleksu budynków sejmowych dostawionych do przedwojennej Sali posiedzeń według pro-

powrócić pomnik księcia Józefa, ale z boku Grobu Nieznanego Żołnierza. Architekci, zgodnie z decyzją rady konkursowej, dopracowywali projekty rewitalizacji placu, częściowo zaakceptowane. Tuż obok, przy placu, zamykając Oś Saską przy Krakowskim Przedmieściu, miał powstać budynek Ministerstwa Obrony Narodowej według projektu Bohdana Pniewskiego. Miał to być placyk Bojowników o Wolność i Demokrację. Powstał budynek cztero-kondygnacyjny z frontowym podcieniem wysuniętym tarasowo. Biuro Polityczne KC PZPR zdecydowało jednak o rozbiorze tarasu (budynek był już w stanie surowym) i zastąpienie go dużo węższym, przysściennym. Ani Komitet Realizacji Osi Saskiej, ani BOS nie zgadzał się na realizację tego budynku, który obecnie stoi na złamaniu linii ulicy – zabudowy od Krakowskiego Przedmieścia. Stoi po prostu po krzywej. Stąd też Warszawiacy prześmiewczo określali go „Kopniętym Domem” (dawniej mieścił się tam główny Zarząd Polityczny Ludowego Wojska Polskiego, dzisiaj znajduje się tam Browarna Królewska). Projekty Pniewskiego i Gutta trafiły do szuflad. Do pomysłu placu Bojowników nie wrócono.

Lata 50. nie były dla placu dobre. Z rzadka zaglądały tu delegacje, by złożyć wieńce przed Grobem. Niewiele się tu działo. Jakby dopełnieniem tego stanu było to, że funkcję reprezentacyjną przejął od 1955 r. na dobre plac Defilad przed Pałacem Kultury i Nauki. Poza tym plac stał się tylko linią komunikacji pieszej warszawiaków.

jektu Kazimierza Skórewicza. Zaprojektował również budynek NBP i sąsiadujący z nim Dom Chłopa. Odbudował i rozbudował gmach Teatru Wielkiego.

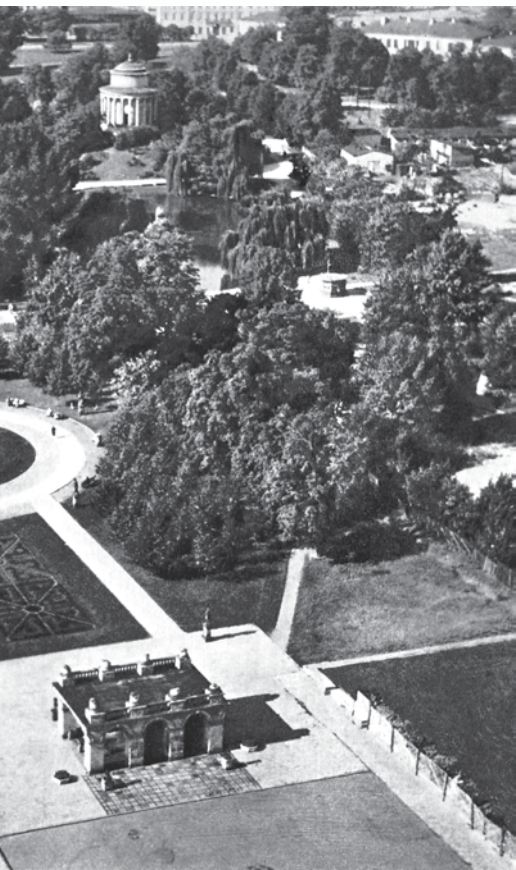
¹⁶ Romuald Gutta (1888–1974) – polski architekt, przedstawiciel modernizmu, profesor Akademii Sztuk Pięknych i Politechniki Warszawskiej. W okresie międzywojennym zajmował się przebudową domu i parku marszałka J. Piłsudskiego w Żuławie na Wileńszczyźnie oraz kopcem Piłsudskiego w Krakowie. W Warszawie zrealizował m.in. projekty kolonii domów jednorodzinnych na Żoliborzu Oficerskim, budynku Szkoły Nauk Politycznych przy ul. Wawelskiej (obecnie siedziba KSAP), gmachu Warszawskiej Szkoły Pielęgniarskiej przy ul. Koszykowej (dzisiejsza przychodnia „Cepelek”), gmachu GUS przy al. Niepodległości oraz cmentarza-pomnika w Palmirach.



fot: Edmund Kupiecki



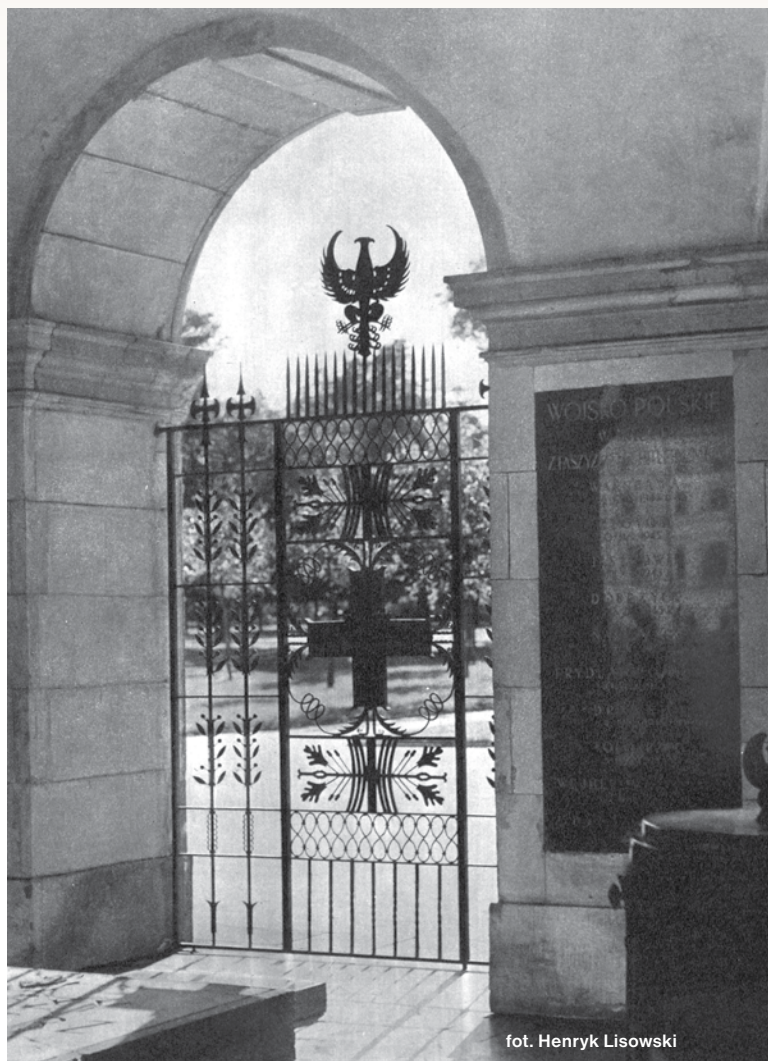
Od 1957 r., czyli od październikowej odwilży, corocznie na placu Zwycięstwa odbywały się uroczyste odprawy wart przed Grobem Nieznanego Żołnierza. Gdy w 1964 r. stanął przy placu odbudowany Teatr Wielki, przed Grobem położono jezdnię, tworząc węzeł komunikacyjny, który zabral przestrzeń po pałacu Brylowskim, blokując tym samym ewentualne inicjatywy jego rekonstrukcji¹⁷.



W tym samym roku ogłoszono konkurs na studium koncepcji urbanistycznej placu Zwycięstwa i części terenów Powiśla, na który napłynęło aż 60 prac. Pierwsze miejsce zajął zespół w składzie: Jerzy Czyż, Jan Furman, Jan Józefowicz i Andrzej Skorupski. W koncepcji tej Grób Nieznanego Żołnierza miał zostać zredukowany do płyty, a cały Grób ujęty w pawilon Muzeum Walk Rewolucyjnych i Wyzwoleńczych w symetrycznym ułożeniu, połączone belką stanowiącą przedłużenie ich gzymsów koronujących. Projekt nawiązywał do ogólnej idei pałacu Saskiego. Projekt nie został jednak wcielony w przestrzeń placu. Jedynie udało się przyjąć trwale już, że założenie saskie kończy się od wschodu na Krakowskim Przedmieściu.

Współautor jednej z wyróżnionych prac konkursowych, Andrzej Fajans, na łamach „Architektury” w szerokiej polemice o kształcie placu Zwycięstwa pisał refleksyjnie: „Mądra przeszłość żyje na placu, uczy porządku, przestrzega i woła o pamięć. [...] Nawala wojenna zniosła budowlę [pałac Brühla], która i tak po rekonstrukcjach straciła poprzedni charakter. Znikł Pałac Saski, wątpliwej w ostatnim kształcie wartości, i ogród, choć przetrzebiony, złączył się z placem. Naturalna i długoletnia ewo-

¹⁷ Przy dzisiejszym planie odbudowy pałacu Saskiego wraz pałacem Brühla powstaje pytanie, czy węzeł komunikacyjny nie będzie obecnie przeszkadzał, skoro w latach 60. XX w. wykluczał możliwość rekonstrukcji pałacu Brühla? Trudność w odpowiedzi na to pytanie polega na braku pełnych informacji dotyczących odbudowy. Upubliczniona wizualizacja rekonstrukcji gmachów uwzględnia zarówno pałac Saski, jak i Brühla z jezdnią pomiędzy placem J. Piłsudskiego a Teatrem Wielkim (właściwie biurowcem Metropolitą), nie przedstawia żadnych informacji pozwalających na oszacowanie, czy np. ulica zostanie w tym samym miejscu, czy zostanie przesunięta. Podawana strona internetowa z wizualizacją Saski360 nie działa. Brak również zarysów planów architektonicznych i rzetelnych informacji na temat odbudowy.



fot. Henryk Lisowski

lucja rozpoczęta kolumnadą Idzkowskiego dobiegła końca [...]. Jeśli zburzono ściany i zniesiono płoty, które wdzięk i wytchnienie dzieliły od miasta, skorzystać trzeba z okazji. Niechajby ogród pełną ścianą wkroczył na plac Zwycięstwa i stał się ten związek Salonem Miasta i Państwa, wspólnym i lepszym od przeszłości. [...] Trzeba zrozumieć zasadę, na której oparto pałac Ministerstwa Kultury i Sztuki i [...] nie wolno zasłonić ścianą zabudowy jej fasady od placu. [...] Kto będzie próbował plac dziewiętnastowieczną manierą kształtować, park parawana-



Znaczek pocztowy z 1968 roku z serii „Pomniki walki i męczeństwa”

mi odcinać i tworzyć zamknięte wnętrza – w smrodliwe podwórce pełne spalin pojazdów dawny Cort d'honneur zamieni, ludzi z placu przepędzi i martwą pustynią wytworzy. [...] Jeśli plac ten ma być żywą i nową agorą społeczną i miejscem wypoczynku, musi być zwrócony do parku. W miejscu [tym] powinny się znaleźć przybytki wszelkich

osi można by za ul. Królewską zakończyć budowlą na kina i muzeum filmu. We wschodniej stronie niechajby rzeźbione w płycie placu znalazły się muzea, ujęte w kształt pawilonów. Niech posadzka ułoży się zgodnie ze spadkiem terenu, by było miejsce na rzeźby i wystawy, by wtopił się w nią amfiteatr. Gdyby płyty powierzchni do wnętrza pawilonów wstąpiły, jedność byłaby pełna. Grób Nieznanego Żołnierza w takiej oprawie i bez obcęgów budowli, które złamałyby jego skalę, choć najmniej – największym się stanie”¹⁸.

Trzeba przyznać, że była to koncepcja odważna...

Kolejny, niezrealizowany projekt na zagospodarowanie terenów po pałacu Saskim/kamienicy Skwarcowa, czy jak chcą obecnie rządzący gmachu Sztabu Generalnego, był propozycją na zamknięty konkurs SARP w 1972 r. Pierwszą nagrodę otrzymała koncepcja Bohdana Gniewskiego i Bolesława Koseckiego, która przywracała kolumnadę pałacu połączoną z mającymi powstać gmachami muzealnymi, Biblioteki UW, hotelu i nowego budynku Ministerstwa Łączności i Automatycznej Centrali Telefonicznej. Architekci zaproponowali też budowę Galerii Sztuki Nowoczesnej, choć w założeniach konkursowych nie była ujęta. Niestety, i ten projekt pozostał na papierze. Powstał za to przy ul. Królewskiej hotel „Victoria” (nazwa odwoływała się do ówczesnego miana placu), który miał wyróżniać się najwyższym poziomem luksusu.

Zbliżały się burzliwe lata 80. XX wieku.

„NIECH ZSTĄPI DUCH TWÓJ”

Spontaniczne manifestacje organizowane przez działaczy nielegalnego, opozycyjnego Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela¹⁹ w dniach 3 maja i 11 listopada kumulowały się często na placu Zwycięstwa. Po mszy w katedrze św. Jana manifestanci szli złożyć kwiaty przed Grobem Nieznanego Żołnierza. Demonstrujących rozpędzano i aresztowano.

2 czerwca 1979 r. na Placu Zwycięstwa papież Jan Paweł II odprawił mszę św. i wypowiedział słynne słowa „Niech zstąpi Duch Twój i odnowi oblicze



Pocztówka z 1969 roku, fot. H. Pawlak

sztuk. Niechby wszystko na placu było rozwiązane w posadzkach, na których człowiek spoczywa, stoi i chodzi, i niechaj w tym celu będą ukształtowane. Ten wielki zespół leżący poprzecznie na starej

Młodej Polski Aleksandra Halla i Ruch Wolnych Demokratów. Powstanie „Solidarności” i wydarzenia z sierpnia 1980 r. sprawiły, że przejęła ona większość celów, jakie stawiali przed sobą uczestnicy Ruchu.



Widok na Plac Zwycięstwa. Lata 70.

ziemi. Tej ziemi". Do nieoficjalnego obiegu weszła wtedy nazwa placu „Zwycięstwo Jana Pawła II”. Dwa lata później zmarł kardynał Stefan Wyszyński. Msza żałobna na placu Zwycięstwa została odprawiona 31 maja 1981 r. i zgromadziła ok. 300 tys. ludzi.

W drugą rocznicę pielgrzymki papieża do Polski ludzie zaczęli przynosić kwiaty i formować z nich znak krzyża, upamiętniając kardynała i manifestując przynależność Polski do wiary katolickiej. Przy krzyżu gromadzili się ludzie na modlitwę i śpiewanie pieśni religijnych. Pojawiało się coraz więcej zniczy. Mimo stanu wojennego kwiatny krzyż był ciągle odnawiany. Zlikwi- dowany został przez władze dopiero w nocy z 30 kwietnia na 1 maja 1982 r. pod pretekstem przygotowania placu pod uroczystości państwowe. Rano poja- wił się nowy kwiatny krzyż. Szybko go oczywiście zlikwi- dowano. Zebrał się tłum demon- strantów, który milicja musiła do rozejścia się. Kumulacja protestów



Prezydenta de Gaulle przed GNŻ w towarzystwie ówczesnego Szefa Sztabu Generalnego gen. W. Jaruzelskiego



Pocztówka z 1972 r.

fol. E. Paszkowska

nastąpiła 3 maja. Tłum zrywał i podpałał wiszące jeszcze flagi pierwszomajowe. W kolejnych miesiącach trwały dalej zmagania o krzyże z kwiatów. Po kolejnych zajściach w obronie krzyża, 16 sierpnia 1982 r. na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR minister obrony narodowej, gen. dyw. Czesław Kiszczak mówił: „Oddzielny, marginalny, ale ważny, problem to codzienne niepokoje i polityczne demonstracje z różnym nasileniem na placu Zwycięstwa w Warszawie, gdzie wokół krzyża z kwiatów, kopca węgla, portretu Wałęsy, oprócz kilkuset dewotek, organizowanych przez księży, gromadzą się różnej maści ekstremiści i próbują sprowokować, że tak powiem, zebranych tam ludzi do różnego rodzaju prowokacji. Między innymi intonuje się prowokacyjnie „Rotę”, z tym zwrotem, że nie będzie ruski pluł nam w twarz, i „Boże, coś Polskę” z wiadomym zwrotem, wznosi się różnego rodzaju wrogie okrzyki, wznosi się palce w kształcie litery V”²⁰.

W rezultacie 19 sierpnia plac Zwycięstwa został upaństwowiony i wyłączony z funkcji miejskich. Dookoła placu stało 2-metrowe

ogrodzenie ustawione pod pretekstem zmiany nawierzchni.

Przez całe lata 80. plac był świadkiem uroczystości państwowych: 17 stycznia – rocznica wyzwolenia Warszawy, 3 maja – przywrócona

do kalendarza świąt rocznica uchwalenia Konstytucji majowej, 22 lipca – Święto Odrodzenie Polski, 1 sierpnia – rocznica Powstania Warszawskiego, 13 października – Święto Wojska Polskiego (rocznica bitwy pod Lenino). Zmieniały się postacie składające wieńce na Grobie Nieznanego Żołnierza, zmieniały się mundury pełniących wartość honorową żołnierzy (w 1982 roku wprowadzono u żołnierzy Kompanii Reprezentacyjnej przedwojenny wzór rogatywki).

Powoli zbliżała się jednak jutrzienka zmiany. Jeszcze w PRL w 1988 roku obchodzono tu uroczystość 70. rocznicy odzyskania niepodległości.



Pierwsza pielgrzymka Jana Pawła II do Polski. Rok 1979. Papież przed GNŻ razem z Prymasem St. Wyszyńskim

20 R. Spalek, *Demonstracje, protesty, zamieszki, pochody w stanie wojennym*, w: *Warszawa miasto opresji, Warszawa niepokonana*, red. K. Krajewski, M. Merta-Pietrzak, Warszawa 2010, s. 589, cyt. za J. Zieliński, *Plac...*, op. cit., s. 369.

Plac Zwycięstwa podczas mszy papieskiej w 1979 r.



Zmiana przyszła wraz z wyborami czerwcowymi 1989 roku. 9 listopada 1990 r. uchwałą Rady Narodowej m.st. Warszawy plac Zwycięstwa powrócił do swojej przedwojennej nazwy placu Marszałka Józefa Piłsudskiego.

MARZENIA O POWROCIE II RP

W kwietniu 1990 r. Grób Nieznanego Żołnierza przywrócono do stanu przedwojennego. Powróciły daty 1792 i 1920, orzeł odzyskał koronę, a rok wcześniej w Grobie została złożona urna wypełniona ziemią z mogił katyńskich.

Rok po przygotowaniu przez Przedsiębiorstwo Konserwacji Zabytków „Zamek” studium programowego przestrzeni placu, w 1993 r., naczelny architekt m.st. Warszawy, Henryk Drzewiecki ogłosił konkurs na zagospodarowanie placu. Spośród dwudziestu ofert wyłoniono trzy do dalszego opracowania. W propozycji PZK „Zamek” (Jerzy Grochulski, Irena i Marcin Oborscy, Marta Pinkiewicz-Woźniakowska, Stanisław Stefanowicz, Marek Szeniawski, Przemysław Woźniakowski) zrekonstruowany pałac miał mieścić Muzeum Historii Polski z ośrodkiem dydaktyczno-naukowym i biblioteką. Od strony Ogrodu miały znaleźć się restauracja i kawiarnia. Pracownia JEMS (Olgierd Jagiełło, Maciej Miłobędzki, Jerzy Szczepaniak-Dzikowski) nie rekonstruowała z kolei pałacu ani gmachu Sztabu Głównego, ale zastąpiła go budynkami o współczesnych formach na rzucie dawnego pałacu. Wszystkie projekty wymagały wieloetapowej realizacji, wysokich nakładów finansowych i zapewne różnych inwestorów. A w latach 90. tak jak łatwo i szybko można

było się wzbogacić, tak też szybko można było zbankrutować. Projekty odsunięto więc na bok, czekając na lepsze czasy. Zajęto się postawieniem gotowego już pomnika Marszałka Józefa Piłsudskiego, dłuta prof. Tadeusza Łodzian. Wywiązała się jednak w tej kwestii awantura. Gdzie postawić Marszałka? Pomnik miał zaledwie 3,5 m wysokości. Władze miasta wskazali skwer przy Belwederze. Obywatelski Komitet Budowy Pomnika nie przewidywał jednak innej lokalizacji niż plac Piłsudskiego, w dodatku 30 metrów od Grobu Nieznanego Żołnierza. Po miesiącu ostrych sporów zapadła decyzja o posadowieniu pomnika na osi ul. Tokarzewskiego-Karaszewicza, poza płytą placu. Pomnik został uroczystie odsłonięty 14 sierpnia 1995 r. w przededniu „Cudu nad Wisłą”. Podniosło się wiele krytycznych głosów, że politycy i żołnierze podczas uro-

czystości państwowych odwróceni są tyłem do Marszałka. Bliskość hotelu Europejskiego i parkingu sprowokowała wśród warszawiaków określenia, że Piłsudski został sprowadzony do roli „dziadka parkingowego” albo „boya hotelowego”. Marszałek zwiesił tylko głowę.

W 1997 roku Rada Warszawy zleciła przygotowanie ustaleń wiążących przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Placu i Osi Saskiej, pomnika historii²¹ pracowni DOM-Borowski²². Pierwszy wariant zakładał zamknięcie wszystkich pierzei ścianami. Nie sprecyzowano jednak problemu rekonstrukcji pałacu. Na płycie placu miał zostać przedstawiony pomnik Piłsudskiego. „Architekci dostrzegli możliwość stworzenia w tym miejscu jednego z najpiękniejszych placów w Warszawie, co skłoniło ich do umieszczenia w jego otoczeniu (także w arkadach zróżnicowanych funkcji w tym galerii, muzeów, antykwariatów i kawiarni)”²³. Drugi wariant przewidywał odtworzenie historycznego kostiumu pałacu Saskie-

Grób Nieznanego Żołnierza w latach 90. Źródło: „Warszawa. Trzy epoki”, Pascal



Koncepcja przebudowy GNŻ z 1993 roku według propozycji PZK „Zamek”



21 Prezydent RP Lech Wałęsa w 1994 r. podpisał zarządzenie w sprawie uznania za pomnik historii warszawskiego zespołu historycznego z zespołem staromiejskim, Traktatem Królewskim, Osią Saską i Wilanowem.

22 Uchwała Rady Miasta z dnia 3 listopada 1997 r.

23 J. Zieliński, *Plac... op. cit.*, s. 383.

go i pałacu Brühla. Której jednak części pałacowej historii miałyby dotyczyć rekonstrukcja, nie doprecyzowano.

W 2000 r. opublikowana została pierwsza koncepcja odtworzenia pałacu Saskiego. Rok później zorganizowano warsztaty projektowe, które miały uszczegółowić formy zabudowy placu Piłsudskiego. Według tej koncepcji pałac Brühla miało zająć Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a pałac Saski – Centrala Narodowego Banku Polskiego. Natomiast zrekonstruowane kamienice przy ul. Królewskiej miały być siedzibą władz ratusza.

Zaproszono sześć zespołów. Powstały bardzo kreatywne projekty. Zespół – Konrad Chmielewski i Jacek Marzan zaproponował oparcie założenia na „barokowej idei trivium, formując oś trójpromienną, zogniskowaną w dotychczasowym punkcie posadowienia pomnika Marszałka”²⁴. Pracownia JEMS (Olgi Jagiełło, Maciej Miłobędzki, Marcin Sadowski, Jerzy Szczepanik-Dzikowski, Marek Moskal i Tadeusz Nikiel) połączyła w projekcie tradycję z nowoczesnością – odtwarzając bryły zburzonych gmachów w metalu i szkłe oraz wpisując w nie Grób Nieznanego Żołnierza.

Rok później, z inwestowania odbudowy pałaców wycofały się NBP i MSZ, bojąc się posądzenia o niegospodarność. Zamrożono więc całą inwestycję. Czas mijał. Przetarg został unieważniony.

W 2004 r. środowisko kombatanckie zaproponowało prezydentowi m.st. Warszawy, Lechowi Kaczyńskiemu, by przeznaczyć gmach (ciągle niezrekonstruowany) na siedzibę Muzeum Pałacu Saskiego.

Podpisano deklarację. Uroczomiono nowy przetarg na zrekonstruowanie pałacu Saskiego w ściśle historycznym kształcie. Przyszły tylko cztery propozycje. Po drodze pojawił się jeszcze pomysł umieszczenia w pałacu Instytutu Myśli Jana Pawła II. Przetarg powtórzono, wyłączając funkcje komercyjne z mającego powstać obiektu. Ograniczono też własnościowe prawa inwestorom. Oferty nie napłynęły. Ponowiono przetarg. Firma Budimex-Dromex złożyła najtańszą ofertę. Po kilku jeszcze perypetiach administracyjnych zaczęto prace budowlane. Jednak w sierpniu 2006 r. mazowiecki konserwator zabytków nakazał prace archeologiczne na terenie placu. Pozyskano ok. 30 tys. znalezisk, odkryto nieznaną, podziemny tunel łączący oba boczne skrzydła gmachu Sztabu Głównego i piwnice saskie. Prace archeologiczne trwały dwa lata. Podziemne odkrycia zasypano ziemią i piaskiem. Tymczasem inwestycja została unieważniona i spadła z planu inwestycyjnego miasta. A w sondażach warszawiacy wskazywali wybudowanie drugiej linii metra jako pierwszorzędną i pilną inwestycję. I znów, czas mijał. Aż 17 stycznia 2013 r. Rada Warszawy uchwaliła przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu dla 102 ha historycznych terenów w rejonie Osi Barokowej Warszawy. Pojawiło się wówczas też Stowarzyszenie Saski 2018,

założone w 2012 r., które postulowało odbudowę zachodniej pierzei placu w formach z lat 1932–1939 na obchody 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości. Do 2018 r. postulatów nie zdołano jednak zrealizować.

„TU JEST POLSKA”

Łatwiej stawia się pomniki na placu Piłsudskiego, niż odbudowuje pałace. Pod tym względem plac wydawał się zawsze niesłychanie



Koncepcja przebudowy Placu Piłsudskiego z 2019 roku według propozycji arch. Marka Budzyńskiego



24 Ibidem, s. 391.

atrakcyjny. Po lotniczej katastrofie smoleńskiej w 2010 r., w której zginęło 96 osób, sprawujących w większości najwyższe władze w państwie, w społeczeństwie panowała pełna zgoda co do samej konieczności godnego uczczenia ofiar. Powstał pomysł realizacji pomnika. Oczywiście. Jedną z propozycji Warszawy na usytuowanie nowego pomnika to skwer przy placu, przy ul. Marszałka F. Focha. Nie została przyjęta. Lokalizacja przy ul. Tokarzewskiego-Karaszewicza, zaraz za pomnikiem Piłsudskiego również była nieodpowiednia. Dla pomnika smoleńskiego zaproponowano skrzyżowanie z ulicą Karową na skwerze ks. Jana Twardowskiego (niestety, wówczas trzeba by było usunąć pomnik Bolesława Prusa). Lokalizacja nie została przyjęta. Dla polityków Prawa i Sprawiedliwości żadna z proponowanych lokalizacji nie wydawała się godna. Miało się wrażenie, że jeszcze niewybudowany pomnik miał służyć podsycaniu konfliktów i nastrojów politycznych. W kwietniu 2017 r. rozpisano dwa konkursy. Jeden na pomnik upamiętniający ofiary katastrofy smoleńskiej i drugi – prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. Formalnie wnioskującymi o wybudowanie pomników był Komitet Społeczny Budowy Pomników śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego oraz Ofiar Tragedii Smoleńskiej 2010 r.

W doniesieniach prasowych ukazały się wskazania prezesa PiS, Jarosława Kaczyńskiego: „pomnik, który będzie oddawał cześć wszystkim ofiarom katastrofy smoleńskiej, powinien być nie tylko okazały, lecz bardzo okazały”²⁵.

Zwycięzcą na projekt pomnika Ofiarom Smoleńskim, został Jerzy Kalina, rzeźbiarz mający bogate doświadczenie w realizacji pomników patriotycznych i martyrologicznych. Pomnik z czarnego granitu w formie schodów do samolotu z inskrypcyjną ścianą frontową ma szklane podłoże, pod którym artysta stworzył zagłębienie w ziemi, mające symbolizować grobowiec ofiar katastrofy



Ulotka m.st. Warszawa ukazująca wykopaliska archeologiczne na Placu Piłsudskiego w 2006 r. U dołu ukazano artefakty znalezione podczas wykopalisk

oraz nawiązywać do katyńskich dołów śmierci (delegacja leciała na uroczystości państwowe do Katynia). Wewnątrz „grobowca” J. Kalina przewidział 96 lamp świecących strumieniem do góry. „W październiku 2017 r. minister infrastruktury Andrzej Adamczyk zażądał od ratusza przekazania placu wojewodzie pod pretekstem ułatwienia organizacji uroczystości państwowych.

Po odmowie, 24 października, ministerstwo odebrało zarząd nad Placem władz miejskim i przekazało wojewodzie mazowieckiemu”²⁶. W 2017 r. minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Błaszczak wydał decyzję nr 231 w sprawie ustalenia terenu zamkniętego. Działki o nr ewidencyjnym 45/9, 45/12, 45/14, 45/15 oraz 30/16 na placu Piłsudskiego stały się strefą zmiilitaryzowaną, czyli terenem zamkniętym o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa.

Według sondażu zamówionego przez ratusz 71% badanych była przeciwna usytuowaniu pomnika na placu. „Z prawnego punktu widzenia Plac należał do skarbu państwa, więc na pozór trudno było to kwestionować, jednak tryb postępowania ministra wzbudził na tyle poważne wątpliwości, iż ratusz złożył u wojewody wniosek o przekazanie Placu w zarząd powiatowi warszawskiemu. Wojewoda mazowiecki Zdzisław Sipięra przez rok nie uczynił nic, toteż skarga zanesiona do Naczelnego Sądu Administracyjnego skutkowałą w listopadzie 2018 r. wyrokiem, iż wojewoda rażąco naruszył prawo oraz nakazem odpowiedzi na wniosek w ciągu dwóch miesięcy. Już wcześniej, w sierpniu, prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania, ale po listopadowym wyroku sądu była zmuszona zająć się sprawą. W styczniu 2018 r. wyszło na jaw, że w materiałach projektów zapisano ulokowanie pomników po obu stronach Grobu Nieznanego Żołnierza, co wywołało protest nawet ze strony nieskoroego do mieszania się w polityczne spory Towarzystwa Urbanistów Polskich”²⁷.



25 I ty możesz zaprojektować smoleński pomnik na Krakowskim Przedmieściu, „Newsweek” z 12.04.2017, wersja elektroniczna: <https://www.newsweek.pl/polska/pomnik-ofiar-katastrofy-smoleńskiej-i-lecha-kaczyńskiego-na-krakowskim-przedmieściu/7tq7v5t>, (dostęp: styczeń 2021).

26 J. Zieliński, *Plac...*, op. cit., s. 421.

27 Ibidem, s. 422.



Pomnik Ofiar Tragedii Smoleńskiej stanął w południowej części płyty placu, na wprost hotelu Sofitel Victoria, 10 kwietnia 2018 r., w ósmą rocznicę katastrofy. Miał być symbolem wspólnoty. Jednak począwszy od uroczystego odsłonięcia, do dziś chroniony jest całodobowo przez policję i żandarmerię wojskową. Już podczas jego odsłonięcia cały plac J. Piłsudskiego oraz okoliczne ulice otoczone były barierkami. Na płytę placu nie mógł wejść nikt niezaproszony. Podczas kolejnych miesięcznic katastrofy, w trakcie których delegacje składały wieńce, dochodziło do licznych happeningów politycznych i demonstracji organizowanych przez środowiska opozycyjne. Po obchodach 138. miesięcznicy smoleńskiej, w 2021 r., organizatorzy happeningów (Lotna Brygada Opozycji) otrzymali od Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście zakaz zbliżania się do placu Piłsudskiego na 400 metrów. Co robili opozycjoniści? Wieszali na pomniku flagę Unii Europejskiej. Raz wjechali na plac w kartonowym czołgu z napisem „Gdzie jest wrak?”, tłumacząc, że „skoro plac Piłsudskiego to teren wojskowy, myśleliśmy, że może jak przyjedziemy z czołgiem to nas wpuszczą²⁸”, a nawet w przeddzień jednej z miesięcznic sprzątali płytę przed pomnikiem w przebraniu jak w piosence zespołu Queen „I want to break free”, twierdząc, że sprzątają dla Prezesa.

Wróćmy jednak do „pomnikizacji” placu Piłsudskiego. Zwycięski projekt na wykonanie pomnika prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego przygotowali rzeźbiarz Stanisław Szwechowicz i architekt Jan Raniszewski. Pierwotnie, odlany z brązu posąg miał być pozbawiony cokołu i ustawiony na tle pięciu przebitych sylwetką prezydenta płyt. Jury zleciło jednak wykorzystanie tradycyjnej kompozycji cokołowej bez płyt. Wyszedł zatem wódz, jakich wiele, kroczący na klocku. 10 listopada 2018 r., po wieczornej mszy w archikatedrze nastąpiło uroczyste odsłonięcie pomnika na ul. Tokarzewskiego-Karaszewicza. Wielkie słupy światła skierowane zostały na monument. Podczas jego odsłonięcia głos zabrał prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński, obiecując solennie odbudowę pałacu Saskiego.





POLSKA TRADYCJA DALEJ PRZYZYWA DUCHY

Najnowsza przyszłość pałacu zaczęła się w 2018 r., kiedy to we wrześniu Prezydent RP Andrzej Duda ogłosił, że przywróci Polsce pałac Saski jako trwały symbol obchodów 100-lecia niepodległości. Wtórowali Prezydentowi – Prezes Rady Ministrów, Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu RP²⁹. Wkrótce potem, 11 listopada 2018 r. Prezydent RP Andrzej Duda podpisał „Deklarację o restytucji Pałacu Saskiego w Warszawie dla uczczenia Setnej Roczniccy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”³⁰. 11 sierpnia 2021 r. uchwalono ustawę o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie³¹. W preambule ustawy czytamy: „Dla uczczenia jubileuszu stulecia odrodzenia się niepodległej Rzeczypospolitej, aby przywrócić historyczny kształt reprezentacyjnej przestrzeni Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie zniszczonej w czasie II wojny światowej, dla zadośćuczynienia woli Polaków i umocnienia jedności wspólnoty obywatelskiej, której symbolem będą odbudowane pałace Saski i Brühla wraz z zespołem kamienic przy ulicy Królewskiej, a także, by dopełnić dzieła odbudowy stolicy, zniszczonej i zburzonej przez niemieckich okupantów, aby te gmachy i budowle, które przed stu laty dumnie wyrażały suwerenność państwa polskiego, służyły Polakom zarówno współcześnie, jak i w kolejnych pokoleniach i były widowym znakiem ciągłości naszych dziejów, a zarazem świadectwem silnej i nowoczesnej Rzeczypospolitej”. Obiekty powstałe w wyniku realizacji inwestycji zostaną przeznaczone na potrzeby Kancelarii Senatu i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego



w Warszawie oraz na potrzeby podmiotów prowadzących działalność kulturalną, edukacyjną lub społecznie użyteczną – zapisano w ustawie. O tym, kto będzie mógł prowadzić tam działalność, decydować będzie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Po podpisaniu specustawy przez Prezydenta RP swoje zaniepokojenie wyrażało głośno SARP. Na ręce Prezydenta stowarzyszenie to złożyło pismo, z podpisami wielu znamiennych ekspertów z dziedziny architektury, historyków sztuki, konserwatorów zabytków oraz ludzi kultury, w którym wyrazili oni swoje obawy. „Wyrażamy zaniepokojenie dokonywaną obecnie, przy wsparciu specustawy inwestycją polegającą na rekonstrukcji zachodniej pierzei placu Piłsudskiego w Warszawie. Obawiamy się, że ekspresowy tryb tej inwestycji,

29 Warto przypomnieć, że grunty, na których stały pałace Saski i Brühla, należą do m.st. Warszawy, a nie do państwa.

30 Wyraz „restytucja” jest błędnie użyty z uwagi na definicyjne znaczenie tej metody konserwatorskiej. Restytucja wymaga bowiem odtworzenia obiektu z wbudowaniem na właściwe miejsce oryginalnych, zachowanych części, detali i elementów obiektów. Z pałacu Saskiego nie zachowały się takie elementy zabytkowe.

31 Dz. U. poz. 1551.

zakładający pominięcia wielu ważnych procedur, w tym szczegółowych uzgodnień konserwatorskich, może doprowadzić do powstania obiektów o wątpliwej architektonicznej jakości, które zarówno nie stanowią wartości historycznej, jak i swoim standardem rozminą się ze współczesnymi potrzebami i oczekiwaniami. [...] Zwracamy uwagę, iż trwająca wiele dekad społeczna dyskusja dotycząca zagospodarowania Placu Piłsudskiego w Warszawie nie została dotąd zakończona. Żyjąc w czasach poważnych przewartościowań dotyczących budowania i zrównoważonego rozwoju, jako społeczeństwo zaczyna inaczej postrzegać duże inwestycje publiczne. Związane z nimi decyzje powinny być podejmowane w oparciu o merytoryczną dyskusję, w okolicznościach społecznej partycypacji, z uwzględnieniem wytycznych władz samorządowych³².

Atmosfera wokół kontrowersyjnej ustawy wywołała wiele głosów przeciwnych nie tyle odbudowie pałacu, ale jego kształtowi, ekspresowemu tempu i nieprzestrzeganiu procedur prawnych i konkursowych. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Piotr Gliński, broniąc planu odbudowy gmachu, podkreślał w wystąpieniach publicznych, że jest on kwestią polskiej tożsamości, dziedzictwa kulturowego i historycznego, jest też częścią rządowego programu „Nowy Łódź”.

Prace nad odbudową mają ruszyć w 2023 roku. Obecny rok, 2022, miał być przeznaczony na prace archeologiczne, szczególnie pod pałacem Brühla – zapowiadał na antenie TVP Info w styczniu tego roku prezes spółki celowej powołanej do odbudowy, Jan Edmund Kowalski. Odbudowa pałaców ma kosztować 2,5 mld zł i zająć 10 lat. Główne kontrowersje budzi planowane wyłączenie miasta z terenu pod odbudowę oraz przepisy, które mają „wyjąć” inwestycję spod nad-

zoru konserwatora zabytków i przepisów prawa budowlanego. „Skąd ten pośpiech? Czy chodzi o to, żeby zdążyć zbudować stadion na olimpiadę? Wyrzutnię raketową na nadchodzącą wojnę? Szpital na kolejną falę epidemii? Nie. Chodzi o zaspokojenie luksusowej potrzeby garstki amatorów przedwojennej Warszawy i interesu polityków,

budowę makiety zabytku, w której nie wiadomo nawet, co dokładnie będzie się mieścić³³ – komentował Grzegorz Piątek, architekt, krytyk architektury, warsawianista, autor książki „Najlepsze miasto świata. Warszawa w odbudowie 1944–1949”. W otwartym liście do Prezydenta RP czytamy jeszcze: „Odbudowa zabytków stolicy zamknęła się w ciągu czterech dekad. Zwieńczeniem tego dzieła był Zamek Królewski, który odtworzono, korzystając nie tylko z dostępnej dokumentacji, ale też wiedzy żyjących pokoleń architektów, konserwatorów, artystów, rzemieślników, którzy doskonale pamiętali te zabytki sprzed wojny, a niejednokrotnie uczestniczyli w ich ratowaniu podczas okupacji. Ich pamięci towarzyszyła fenomenalna znajomość tradycyjnych technik konserwatorskich i budowlanych. To wszystko sprawiło, że warszawskie dzieło odbudowy zostało uwieńczone w 1980 r. wpisem Starego Miasta na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Wyjątkowość tego wpisu, wbrew obowiązującym doktrynom konserwatorskim, uzasadniała autentyczna potrzeba społeczna przywrócenia zniszczonego miasta jego mieszkańcom. Dziś, w trzeciej dekadzie XXI w.,

potrzeby społeczne są zgoła inne³⁴.

Ta czasowość odbudowy stolicy po II wojnie światowej wydaje się dosyć istotna i przyjęcie jakiegś granicznej daty z pewnością porządkowałoby i blokowałoby różne pomysły rządzących, rozumiejących odbudowę li tylko jako nadawanie stolicy przestrzennej tożsamości narodowej, wklajając tym samym architekturę w politykę. „W zasadzie wszystkie podejmowane decyzje warunkowane są bieżącą sytuacją i mają zapewnić władzom poparcie wśród mieszkańców Warszawy, wciąż odczuwających niedosyt w historycznym obrazie miasta³⁵ – zauważa historyk sztuki Ewa Perlińska-Kobierzyńska.

W prasie zaczęły pojawiać się głosy zarówno za odbudową, jak i przeciw niej. Publicysta Jacek Dobrowolski apelując o powtórzenie konkursu z 1935 r., bardzo dobitnie oponował, przypominając,



DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2021 r.

Poz. 1551

USTAWA

z dnia 11 sierpnia 2021 r.

o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie¹⁾

Dla uczczenia jubileuszu stulecia odrodzenia się niepodległej Rzeczypospolitej, aby przywrócić historyczny kształt reprezentacyjnej przestrzeni Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie zniszczonej w czasie II wojny światowej, dla zadośćuczynienia woli Polaków i umocnienia jedności wspólnoty obywatelskiej, której symbolem będą odbudowane pałace Saski i Brühla wraz z zespołem kamienic przy ulicy Królewskiej, a także, by dopełnić dzieła odbudowy stolicy, zniszczonej i zburzonej przez niemieckich okupantów, aby te gmachy i budowle, które przed stu laty dumnie wyrażały suwerenność państwa polskiego, służyły Polakom zarówno współcześnie, jak i w kolejnych pokoleniach i były widowym znakiem ciągłości naszych dziejów, a zarazem świadectwem silnej i nowoczesnej Rzeczypospolitej, uchwala się, co następuje:

Rozdział 1 Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa:

- 1) zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie;
- 2) organy właściwe w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji, o których mowa w pkt 1;
- 3) źródła finansowania inwestycji, o których mowa w pkt 1.

Art. 2. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) inwestycje w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie – roboty budowlane, dostawy i usługi, związane z przygotowaniem i realizacją:
 - a) odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej 6, 8 i 10/12 według zewnętrznego kształtu architektonicznego, jaki obiekty te miały na dzień 31 sierpnia 1939 r.,
 - b) budowy lub przebudowy uzbrojenia terenu, budowy parkingów podziemnych, budowy lub przebudowy dróg publicznych, budowy dróg wewnętrznych i ciągów pieszych oraz budowy innych instalacji, urządzeń i obiektów niezbędnych do:
 - odbudowania i funkcjonowania Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic, o których mowa w lit. a,
 - zabezpieczenia terenu inwestycji przed zniszczeniem lub uszkodzeniem,
 - zapewnienia porządku na terenie inwestycji;

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednostkowe spółki Skarbu Państwa, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasiobie Nieruchomości.

³² List otwarty SARP, https://architektura.muratorplus.pl/wydarzenia/przeciwi-odbudowie-palacu-saskiego-list-otwarty_11290.html, (dostęp: luty 2022).

³³ Czy odbudowa Pałacu Saskiego zniszczy kontekst Grobu Nieznanego Żołnierza?, Portal warszawski 24.07.2021, <https://portalwarszawski.com.pl/2021/07/24/czy-odbudowa-palacu-saskiego-zniszczy-kontekst-grobu-nieznanego-zolnierza>, (dostęp: luty 2022).

³⁴ List otwarty SARP, op. cit.

³⁵ E. Perlińska-Kobierzyńska, *Warszawa, miasto do przebudowy, w: Spór o odbudowę Warszawy. Z gruzów do reprivatyzacji*, red. Tomasz Fudala, Warszawa 2016, s. 91.



że pałac Saski nie jest trwałym pomnikiem niepodległości, jak mówił Prezydent Andrzej Duda. „Lobby deweloperskiemu, które od lat prowadzi kampanię na rzecz odbudowy Pałacu Skwarcowa, udało się wmówić rządzącym, że zrekonstruuja Pałac Saski – siedzibę Rzeczypospolitej! Andrzej Duda i sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta ds. kultury Wojciech Kolarski, największy orędownik odbudowy Pałacu Skwarcowa rodem z Krakowa, nie znają najwyraźniej historii Królestwa Kongresowego. Dali się nabrać, bo bardzo chcieliby naśladować elitę władzy II Rzeczypospolitej we frakach i cylindrach. Bardzo kusi ich pozostawanie na tle pałacowej kolumnady w czasie defilad. Tymczasem odbudowany pałac będzie raczej pomnikiem podległości i nieciągłości naszego państwa. [...] Sto lat po odzyskaniu na lat 20 niepodległości i 30 lat po zrzuceniu komunistycznego jarzma stać nas na całościową wizję placu Piłsudskiego, wieńczącą naszą wolność. Należy powtórzyć konkurs na zagospodarowanie placu Piłsudskiego z roku 1934–1935. [...] Dlatego trzeba protestować przeciw chybionej koncepcji rekonstrukcji carskiego kiczu i naginaniu historii Rzeczypospolitej do propagandy wyborczej. Jeżeli odbudujemy brzydki Pałac Skwarcowa zamiast realizować śmiałą, współczesną wizję placu Piłsudskiego, to w dniu jego otwarcia usłyszymy nie tylko chichot Mikołaja I i Władimira Putina, ale też szloch rokokowej figury Historii J.J. Plerscha (zwanej pierwotnie Rozumnością) stojącej obok Jowisza za Grobem Nieznanego Żołnierza”³⁶.

Temu głosowi wtórzy prof. PAN Marta Leśniewska, historyk sztuki, powołana przez Lecha Kaczyńskiego do Społecznej Rady Ochrony Dziedzictwa Kulturowego, za czasów jego prezydentury w stolicy. Uznała ona, na łamach „Polityki”, odbudowę pałacu za fałszowanie jego historii, „gdyż nie był od momentu przebudowy pod zaborem rosyjskim »pomnikiem niepodległości« – jak sugeruje prezydencki projekt specystawy – tylko symbolem rosyjskiego panowania, a nawet zdrady narodowej, gdy w 11. rocznicę powstania listopadowego władze zaborcze

odstąpiły tu »pomnik poległych Polaków« ku czci siedmiu generałów, przeciwnych powstaniu. Tak naznaczony historycznie obiekt jest sprzeczny z ideą »pomnika niepodległości« i takiej funkcji wypełniać nie może. [...] Każde pokolenie ma swoją architekturę. Dlatego mówię »nie« makietom; nie ma powrotu do przyszłości, historia jest konstruktem. A plac Piłsudskiego nazywam Placem na Okaziciela: kto ma władzę, ten ma Plac. To jest sedno sprawy”³⁷.

Jeszcze przed podpisaniem tzw. ustawy saskiej, w 2017 roku odbyła się debata poświęcona historii i przyszłości placu Piłsudskiego, zainicjowana przez zespół „Kroniki Warszawy” i Archiwum Państwowe, z udziałem wybitnych warszawianistów. Prof. Piotr Majewski podczas tej rozmowy zadał bardzo ważne pytanie, które pozostało bez odpowiedzi. „Patrząc z perspektywy kogoś, kto zajmował się odbudową Warszawy, a kto dzisiaj jest współodpowiedzialny za ochronę narodowej pamięci, ochronę zabytków i w pewnym sensie również za odbudowę zespołu architektonicznych, punkt widzenia na odbudowę pałacu Saskiego i przywracanie

Warszawie jej historycznych zespołów jest pozytywny. Tym niemniej zawsze przy rozmowach na temat, czy odbudowywać kolejne zespoły urbanistyczne i kolejne zabytki, czy nie, sięgam pamięcią roku 1945 i do podobnego dylematu, przed którym w znacznie większej skali stali ówczesni konserwatorzy. Przy tej okazji warto przypomnieć słowa Zachwatowicza, który powojenną odbudowę zabytków, odejście od konserwatorskich reguł traktował jako wyjątkowe. Jako wyjątek, który miał być skończony w czasie. My, pamiętając zasadniczo o tym, że naszą rolą i powinnością jest przywracanie pamięci także w przestrzeni, również powinniśmy sobie to pytanie uczciwie postawić,



36 J. Dobrowolski, *Prezydent obiecał odbudować Pałac Saski a nie carski kicz*, „Odra” 2019, nr 7–8, s. 23.

37 A. Szostkiewicz, *Od Sasa do Dudy*, „Polityka” nr 32, 4.08–10.08.2021, s. 41.



do życia zabytek czy jakkolwiek budynek, sztuką jest go potem spożytkować, utrzymać, by dokumentując wartość symboliczną przestrzeni historycznej, nie zmienić się w swoje zaprzeczenie przez trwałą degradację³⁹.

Przeciwników odbudowy w proponowanej obecnie formule w tych różnych dyskusjach prasowych nie brakowało. Przeglądając te wszystkie głosy, da się jednak wyodrębnić „zasadę”, że przeciwnikami tak realizowanej koncepcji są głównie eksperci zajmujący się architekturą. Natomiast za są osoby spoza architektonicznego środowiska. Łatwiej wówczas dochodzą do głosu emocje społeczne i narodowościowe, „nieskażone” myśleniem o wielu aspektach budowy. Witold Orzechowski, producent telewizyjny i reżyser filmowy, twórca talk-show „Na każdy temat” przekonywał w „Rzeczpospolitej”: „Gdyby odbudowano Pałac Saski, to wówczas utworzyłaby się klasyczna pizza zabudowana z czterech stron. Z jednej Hotel Europejski i budynek MON, z drugiej – Hotel Victoria, z trzeciej – nowoczesny budynek Metropoli, a z czwartej właśnie Pałac Saski. Pałac Saski może pomieścić wiele urzędów



zwłaszcza w dyskusjach publicznych.

Gdzie jest kres restytucji zabytków? Czy jest taki kres, czy go nie ma? To po pierwsze. Ja na to pytanie w tej chwili nie odpowiem, ale chciałbym, żeby ono zostało postawione³⁸.

Piotr Majewski przypomniał też o dwóch sztywnych regułach, które pozostawił po sobie prof. J. Zachwatowicz: autentyzm, czyli umożliwienie maksymalnego wykorzystania materii historycznej, substancji historycznej i reguła wiarygodności, tzn. spożytkowania w jak najszerszym stopniu dokumentacji naukowej i badawczej wszelkiego typu źródeł. Próbował też odpowiedzieć na pytanie, dlaczego dotąd nie został odbudowany pałac. „Myślę, że przyczyną tego, iż nad odbudową pałacu Saskiego zastanawiamy się tak długo, jest brak wypracowanej wizji przeznaczenia tego budynku – co będzie się mieściło w tym budynku po jego odbudowie. Myślę, że jest to kwestia kluczowa, bo nie sztuką jest powołać

38 Plac Piłsudskiego – historia i przyszłość, zapis Debaty „Kroniki Warszawy” z 7.06.2017, s. 37.

39 Ibidem, s. 37.



państwowych i sale konferencyjne. [...] Reprezentacyjny gmach powinien służyć władzom państwowym w zabytkowym wnętrzu. Dzisiaj bowiem nawet uroczyste premiery filmów trzeba prezentować w Teatrze Wielkim, zakłócając działalność Opery. Obok, do pałacu Brühla powinien wrócić MSZ. Raczej należy pomyśleć o innym nowoczesnym budynku dla Senatu w pobliżu Sejmu, niż zajmować dla niego miejsce w Pałacu Saskim, a był taki pomysł, dość lekkomyślny. Nie mieszajmy współczesnej polityki z gmachem przywołującym historię czasów królewskich. To tak, jakby na Wawelu pomieścić urząd prezydenta Krakowa ze swoimi współczesnymi standardami. [...] Potrzebujemy odbudowy Pałacu Saskiego i dziwię się opiniom przeciwnym, chyba motywowanym politycznie, stawiającym decyzje prezydenta i rządu w wątpliwość. Nawet komuniści w PRL-u potrafili odbudować zabytki historii Polski, a decyzja Gierka umożliwiła z ruin dźwignąć Zamek Królewski. Czas odbudować Pałac Saski, to konieczność naszego pokolenia”⁴⁰.

Pojawiały się również głosy, by za odbudowę pałacu Saskiego zapłaciły Niemcy w ramach reparacji wojennych⁴¹. Dziś jest to mało realne, ale jak wspominaliśmy, taka koncepcja już była postulowana niedługo po II wojnie światowej.

Gdy trwały prace nad ustawą (wprawdzie krótki to był czas) i dyskusje, co wybudować w miejsce dawnego pałacu Saskiego, architekci wyszli z propozycjami projektów odchodzących (po raz kolejny) od romantycznej wizji historii odtwarzania kształtu minionych epok, które tak bardzo lubimy. Architekt Marek Budzyński podczas wykładu w panelu „Architektura i polityka”, zorganizowanego w Warszawie przez Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki pod koniec 2019 r., zaprezentował koncepcję porośniętych zielenią, odsuniętych nieco od Grobu Nieznanego Żołnierza szklanych gmachów. Dla wielu osób było to zaskoczeniem, mimo że znają przecież realizacje tego architekta – nowy budynek BUW z ogrodami na dachu czy gmach Sądu przy pl. Krasińskich. Musimy powoli zacząć oswajać się z myśleniem wprowadzenia nowoczesnych gmachów w tej przestrzeni. Ciągłe jeszcze nie jesteśmy przyzwyczajeni do myślenia o zabytkach w taki sposób. Tak jakby nie było innej alternatywy: albo zero-jedynkowa odbudowa, albo nie budować nic.

Prób kompleksowego uporządkowania i zaaranżowania prze-

strzeni po dawnym pałacu Saskim było naprawdę dużo. I tych odważnych, i tych zachowawczych.

W projektach można było więc wybierać i przebiegać jak w ulgawkach. Polskim architektom i urbanistom naprawdę nie można odmówić kreatywności, ale też poszanowania tradycji w proponowanych projektach. I to w każdej dekadzie historii pałacu, który opowiada już chyba historię o nas samych. O naszych przywarach, ambicjach, krótkotrwałych momentach solidarności i ciągłym patrzeniu wstecz. I może dlatego pałac Saski jest dla wielu ciągle tak atrakcyjny i za nim tak tęsknimy? A jednocześnie nie mamy dość odwagi, by przed nim stanąć? Nie opowiadajmy już historii, nawet poprzez architekturę, na nowo. Stwórzmy coś własnego, równie wartościowego, ale nie odtworzonego – ciśnie się na usta.

W 2022 roku, jak na razie, sprawa odbudowy pałacu ucichła. Jaki będzie jego dalszy los? Dalej „projektowo-papierowy”, wizualizowany w 3D, zamknięty w szufladach architektów lub archiwum państwowym? Co dopisze do jego i naszej historii obecna dekada? Zobaczmy. Pamiętajmy jednak o credo greckiego architekta Hippodamosa: „Forma miasta to forma jego społeczeństwa”⁴².

Autorka artykułu jest historykiem sztuki, dziennikarką, doktorantką w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

40 W. Orzechowski, *Historyczna wyrwa*, „Rzeczpospolita” z 19.07.2021, s. A8.

41 A. Rzewnicki, *Za Pałac Saski niech płacą Niemcy*, „Rzeczpospolita” z 2.09.2021.

42 Cytat pochodzi z listu otwartego Jerzego Baumillera do SARP. Baumiller był jednym z architektów BOS-u, który został oskarżony przez kilku publicystów, jakoby w latach powojennych, pracownicy BOS „doburzali” Warszawę. Odebrał to jako olbrzymią nieprzyzwoistość. List zakończyło *credo* Hippodamosa. Wypowiedź Baumillera przypomniał Tomasz Fudala w: *Spór o odbudowę Warszawy*, *op. cit.*, s. 283.

DA



J SIĘ ZNALEŹĆ!

szukajradcy.pl

wyszukiwarka radców prawnych

szukaj radcy



IUS CANONICUM:

zapomniane ogniwo ewolucji prawa prywatnego

Maciej Jońca

Wdobrym tonie pozostaje rozpoznanie wywodów poświęconych prawu cywilnemu od zagajen w rodzaju: „już Rzymianie...” bądź „już w prawie rzymskim...”. Kiedy jednak zadamy sobie trud wyjścia poza podręcznikowe komunały, naszym oczom ukaże się zięjąca przepaść pomiędzy czasami współczesnymi a starożytnością. Poczucie pewnego zagubienia bierze się stąd, że zapomnieliśmy, iż wiele rozwiązań kojarzonych obecnie z prawem rzymskim, zawdzięczamy nie Rzymianom, ale myśli prawnej Kościoła. Ponieważ jednak sformułowano je po łacinie, wyładowały w wielkim worze z napisem *Ius Romanum*. Przykłady? Proszę bardzo. Rzućmy okiem na niektóre.



Dekret Gracjana, element wystawy „Ex Thesauris ze skarbca Biblioteki Uniwersyteckiej KUL”.
Źródło: <http://blognumizmatyczny.pl/2019/>

Ius canonicum

Aż do XX wieku prawo kanoniczne nie ograniczało się wyłącznie do spraw związanych z życiem duchowym Kościoła. Nadanie w IV wieku chrześcijaństwu przez Konstantyna statusu religii dozwolonej, a następnie podniesienie go do rangi wyznania panującego i jedynego przez Teodozjusza, doprowadziło do szybkiego rozwoju prawodawstwa kościelnego. Na wzór państwa Kościół stworzył własną, doskonale zorganizowaną strukturę. Za drogowskaz obrał duchowny prawodawca prawo rzymskie przetworzone w duchu Chrystusowego nauczania.

Słabość organów publicznych, a także nieufność obywateli wobec skorumpowanych urzędników, stworzyła biskupom możliwość autonomicznego rozstrzygania sporów i tworzenia prawa na podległych sobie terytoriach. Przepisy definiujące to, kto jest heretykiem i powinien poprawić się lub opuścić wspólnotę (cokolwiek by to nie znaczyło), zadziałały tymczasem niczym układ odpornościowy. Kościół okrzepł. W okres nazwany przez historyków Średniowieczem wszedł jako struktura silna, bogata, doskonale zorganizowana i samowystarczalna pod każdym względem. Sporządzono wtedy kompilacje prawa kanonicznego przez wieki skutecznie konkurujące z rzymskimi skamielinami prawniczymi zamkniętymi w kodyfikacji justyniańskiej.

Dla glosatorów i komentatorów teksty antyczne były świętością i materialnym świadectwem wcielonego rozumu (*ratio scripta*). Okazywali im nabożną, zabobonną wręcz cześć. Z kanonistami było inaczej. Święte było dla nich jedynie Pismo. Prawo kanoniczne traktowali zaś wyłącznie jako instrument realizacji posłannictwa Kościoła na ziemi. Dlatego w praktyce niejednokrotnie okazywało się *Ius canonicum* bardziej elastyczne, podatne na zmiany i lepiej dostrajające się do otaczających warunków społeczno-ekonomicznych.

Fikcje

Fikcja prawna to uznanie za prawdziwy jakiegoś nieistniejącego faktu i wyprowadzenie z tego określonych skutków prawnych. Rzymianie znali fikcje i posługiwali się nimi. Najbardziej bodaj znaną jest przyjęcie, że dziecko poczęte jest już narodzone w odniesieniu do tych sytuacji, w których chodziło o jego korzyść (Słynna *fictio legis Corneliae* pozwalała dziedziczyć po jeńcu, który zmarł w niewoli – przyjmowano, że zmarł jako człowiek wolny). Pretorskie *actiones ficticiae* stworzono dla sytuacji, w których prawo nie przewidywało ochrony.

Przesycony mistycyzmem klimat średniowiecza stworzył znako-

mite warunki dla rozwoju fikcji. Człowiekowi ówczesnemu przyszło wieść żywot na przecięciu dwóch elips: świata widzialnego i niewidzialnego. To kanoniści stworzyli fundamentalną dla dzisiejszego procesu fikcję pełnomocnictwa. Sprawia ona, że pełnomocnik traktowany jest jako zleceniodawca. Zleceniodawca traktowany jest jako strona wszelkich czynności prawnych i procesowych dokonywanych przez pełnomocnika. Wtedy nikogo nie trzeba było przekonywać, że niewidzialny mocodawca może objawić się w innej osobie bądź znaku. Chrystus podczas mszy świętej był obecny w hostii przyjmowanej przez wiernych. Głęboko wierzone w świętych obcowanie oraz zsyłane człowiekowi notorycznie cuda i znaki.

Dla życia zbiorowości istotne znaczenie miała zasada decydowania w oparciu o większość głosów tam, gdzie podejmowano decyzje w sposób kolegialny. Początek bierze ona w głosowaniach kapituł klasztornych. W drodze fikcji decyzję podjętą przez większość kapituły uznawano za decyzję wszystkich. Co więcej, przyjmując bezpośrednią ingerencję Ducha Świętego w głosowanie, pisano o tym, że decyzja podjęta przez większość musi być decyzją słuszną, jako że część większa głosujących jest częścią „zdrowszą” (*pars maior, pars sanior*).

Persona iuridica

„Mistyczny” sposób myślenia sprawił, że Kościół już w XII wieku wytyczył klarowną granicę pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi. O ile z dużą dozą kredytu zaufania można zaryzykować stwierdzenie, że rzymscy juryści coś przeczuwali, to jednak właśnie Kościół w sposób uporządkowany i systematyczny odniósł się do problemu statusu prawnego zorganizowanych wspólnot ludzkich oraz wyodrębnionych mas majątkowych. Za podmiot prawa uznał w pierwszej kolejności sam siebie. Kanoniści pisali w tym kontekście o „mistycznym ciele Chrystusa” (*Corpus mysticum Christi*), które rozumieli jako wspólnotę wierzących (*universitas fidelium, corpus Christianorum*). Obok tego odrębną osobowość nadano diecezjom, prowincjom kościelnym, zakonom, prowincjom zakonnym, klasztorom itd.

Teoria fikcji oddała na polu rozwoju doktryny osobowości prawnej wielkie usługi Kościołowi. Wyodrębnione masy ludzkie i majątkowe uznano za „osoby fikcyjne” (*personae fictae*). Ich prawa i obowiązki były zbliżone do katalogu przysługującego osobom fizycznym. Fikcja reprezentacji legitymowała natomiast fakt, że kościelne osoby prawne rządziły się przy pomocy swoich przedstawicieli. Pisano w tym kontekście niekiedy o „osobach reprezentowanych” (*personae repraesentatae*). Było to ważne z punktu widzenia polityki polegającej na gromadzeniu i zachowywaniu kościelnego majątku. Biskup, opat, przełożony fundacji dobroczynnej itd. doskonale wiedział, że jego mienie nie jest tożsame z majątkiem zarządzanej przez niego struktury, a jego osoba oraz osoba prawna, którą reprezentował, to dwa odrębne byty.

Pacta servanda sunt

Rzymianie, będąc autorami wielu koncepcji fundamentalnych dla współczesnego prawa zobowiązań, nigdy nie wytworzyli zasady swobody umów. Owszem, któryś z rzymskich pretorów stwierdził kiedyś *pacta conventa servabo* (zachowam w mocy zawarte umowy), ale obietnica ta nie mogła doczekać się w starożytności pełnej i skutecznej realizacji, gdyż w ówczesnych realiach obowiązywała zasada nominalizmu kontaktowego. Chronione prawnie były enumeratywnie wymienione kontrakty (*contractus*) oraz jedynie wyraźnie wskazane „umowy odziane” (*pacta vestita*). Wszystkie pozostałe porozumienia lekceważąco kwalifikowano jako „umowy gołe” (*pacta nuda*).

Podejście takie obce było kanonistom. Zachowanie wadliwe moralnie kwalifikowali jako grzech i zarazem czyn niedozwolony lub przestępstwo (łaciński rzeczownik *peccatum* odnoszono w piśmienictwie do wszystkich tych trzech zjawisk). Chrześcijanin miał obowiązek unikać sytuacji narażającej duszę na szwank. W Dekrecie Gracjana czytamy: „grzeszy śmiertelnie ten, kto odstępuje od umowy”. W „Dekretalach” Grzegorza IX znalazła się zaś słynna paremia: *pacta quantumcunque nuda servanda sunt* (umów, chociaż gołych, należy dotrzymywać). Od tego już tylko krok do fundamentalnej obecnie zasady *pacta servanda sunt*.

W wykształceniu się zasady swobody umów kluczową rolę odegrał argument teologiczny. Złożenie bliźniemu przyrzeczenia (tj. zawarcie umowy), a potem niedotrzymanie słowa (pod jakimkolwiek pozorem), uważano za niedopuszczalne. Wszak Bóg widział wszystko. Kardynał Hostiensis uczulał swoje owieczki: „niech więc każdy się strzeże i zapamięta to sobie, że umów, jakkolwiek są one niezaskarżalne w prawie cywilnym, należy dotrzymywać w oparciu o prawdę Ewangelii w zakresie tego, co zostało przyobiecane. I dziwię się, jak może ktoś uważający się za prawdziwego chrześcijanina uważać inaczej tylko dlatego, że powiedział tak poganin Ulpian”.

Podsumowanie

W ostatnim dwóchsetleciu świat bardzo się zmienił. Nasze spojrzenie na wiele spraw zdeterminowały procesy takie jak trwałe zaszczepienie oświeceniowych idei w euro-atlantycznej kulturze prawnej, skodyfikowanie prawa cywilnego, a także faktyczny bądź pozorny rozdział Kościoła od państwa. W nowych okolicznościach łatwo zapomnieliśmy o czasach, kiedy prawo i teologia były ze sobą bardzo blisko związane, oddziaływały na siebie i stymulowały swój wzajemny rozwój.

Kościół w średniowieczu chciał przypominać imitację Bożego państwa na ziemi, a w państwie tym prawo odgrywa-

ło niezwykle ważną rolę. To między innymi twórcze podejście kanonistów do prawniczej spuścizny Rzymian pozwoliło nam znaleźć się tu, gdzie jesteśmy teraz. Ulpian, Gajusz, Papinian, Justynian i inni samodzielnie nie dowieźliby nas tak daleko. Wszyscy oni byli gigantami, ale na taki dystans nie wystarczyłoby im ani siły, ani wyobraźni.



„Rajmund z Penyaforu wręcza „Dekretali” Grzegorzowi IX”, Rafael Santi

Wiosenne podróże Klubu



Biuro Prasowe OIRP w Warszawie

W kwietniu i maju 2022 r. członkowie Klubu Radcy Prawnego mieli okazję zwiedzić Łódź oraz piękne tereny Jury Krakowsko-Częstochowskiej.

23 kwietnia 2022 r. ponad 50-osobowa grupa radców prawnych z Izby warszawskiej udała się do Łodzi. Na początku wycieczki odbyło się spotkanie z Klubem Seniora łódzkiej OIRP. Było to spotkanie po latach – pierwszy raz obie grupy miały okazję widzieć się w 2012 r. Wtedy Dziekani obu izb posadzili drzewa przyjaźni, które z małych krzewów wyrosły na piękne, wysokie tuje. Stołeczną delegację przyjęli kolejni Przewodniczący łódzkiego Klubu Seniora: r.pr. Witold Marynowski, założyciel i pierwszy Przewodniczący Klubu, r.pr. Barbara Różalska, która była Przewodniczącą Klubu podczas poprzedniej wizyty gości z Warszawy oraz r.pr. Czesława Bień, obecna Przewodnicząca. Miłe spotkanie zakończyło wspólne zdjęcie na tle wyrosniętych tui.

Następnie członkowie Klubu Radcy Prawnego z Warszawy zwiedzili Akademię Muzyczną mieszczącą się w zabytkowym Pałacu przy ul. Gdańskiej 32, wzniesionym w latach 1904–08 dla Karola Poznańskiego, syna słynnego łódzkiego fabrykanta Izraela Kalmanowicza Poznańskiego. Przepiękne wnętrza Uczelni zachwyciły uczestników wycieczki. Wizytę urozmaicił krótki koncert w wykonaniu studenta klasy fortepianu oraz spotkanie z byłym Rektorem Akademii prof. Antonim Wierzińskim, który od dwóch lat prowadzi

wykłady w Klubie Radcy Prawnego w cyklu „Opera i balet”.

Po wizycie w Akademii Muzycznej odbył się krótki spacer ulicą Piotrkowską od Placu Wolności do ul. Więckowskiego, podczas którego można było zaobserwować, jak sztuka wychodzi poza galerie i muzea; murale na stałe wpisały się bowiem w miejski krajobraz Łodzi. Stołeczni radcy mieli okazję obejrzeć Pasaż Róży, gdzie ściany kamienicy i dwóch oficyn zostały pokryte kawałkami luster. To projekt artystki Joanny Rajkowskiej nawiązujący do odbudowy siatkówki oka Róży po chemioterapii. Dziewczyna po chorobie widzi szcątkowo, a jej sposób percepcji rzeczywistości polega na scalaniu w całość fragmentów jednego obrazu. Wycieczka odwiedziła również podwórkę przy ulicy Więckowskiego 4, gdzie na elewację budynku zostały przeniesione – nie przy pomocy farby, a dzięki ceramicznym płytom odpornym na skrajne temperatury i złe warunki atmosferyczne – prace znanego artysty Wojciecha Siudmaka. Ten niezwykle mural to jeden z najlepszych przykładów architektury secesyjnej w Polsce i Europie.

Po obiedzie członkowie Klubu obejrzeli Willę Kindermanna, jeden z najlepszych przykładów architektury secesyjnej w Polsce i Europie. Budynek został zaprojektowany około 1901 roku przez jednego z wybitnych łódzkich architektów, Gustawa Landau-Gutentegera. Do willi prowadzi wejście z portykiem wspartym na rzeźbach dwóch jabłoni, stąd jej inna nazwa: „Willi pod jabłonią”. Radco-

Klub Radcy Prawnego



ilustr. vectorportal.com

wie odwiedzili również Białą Fabrykę Ludwika Geyera, jeden z ważniejszych symboli dawnej Łodzi i jej włókienniczej historii. To tutaj powstała pierwsza w Łodzi zmechanizowana przędzalnia i tkalnia bawełny.

Wycieczkę zakończyła wizyta w Manufakturze – trzecim największym centrum handlowym w Polsce, przesiąkniętym klimatem dawnej fabryki.

W dniach 14–15 maja 2022 r. członkowie Klubu Radcy Prawnego wybrali się do Jury Krakowsko-Częstochowskiej. Zwiedzanie rozpoczęło się od ruin Zamku w Olsztynie, które należą do najlepiej rozpoznawalnych warowni jurajskich na Szlaku Orlich Gniazd. Kolejnym punktem programu był Złoty Potok, miejscowość słynąca z historycznej pstrągarni, pięknego Rezerwatu Parkowe, zabytkowego pałacu i dworku oraz kilku malowniczych stawów.

Członkowie Izby warszawskiej odwiedzili również Lecholand koło Janowa, gdzie uczestniczyli w przejażdżce wozami jak z cygańskich taborów. W pięknym lesie natknęli się na chatkę Baby Jagi, zjedli kiełbaski z grilla oraz wzięli udział w potańcówce.

Radcowie zwiedzili także Żarki, niewielką, urokliwą miejscowość, leżącą niedaleko Jeziora Porajskiego. Założone przez księcia opolskiego Władysława II miasteczko cieszy się długą i ciekawą historią, z czym wiąże się tutejsze cenne dziedzictwo kulturowe. W Żarkach można zwiedzić unikatowe Muzeum Dawnych Rzemiosł

umieszczone w autentycznym, około 100-letnim młynie, rośnie tu kilkusetletnia lipa „Baba”, stoją ruiny kościoła Św. Stanisława oraz znajduje się ciekawy zespół zabytkowych stodół, wybudowanych na przełomie XIX i XX wieku.

Na trasie zwiedzania Klubu Radcy Prawnego znalazło się również Sanktuarium Matki Boskiej Leśniowskiej Patronki Rodzin, które stanowi część zespołu klasztoru ojców paulinów (jego najstarsza część, czyli kościół, pochodzi z 1610 roku i ma charakter gotycko-renesansowy). Nie zabrakło także zwiedzania Zamku w Ogrodzieńcu, największej warowni Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, zbudowanej w latach 1350–1370 przez Kazimierza Wielkiego.

Oprócz powyższych wycieczek w drugim kwartale 2022 roku w ramach Klubu Radcy Prawnego odbyły się m.in. wykłady w cyklu „Podróże bez biletu” pt. „Indie i Nepal – krainy wielu wcieleń” dr Emalii Nowaczyk-Tabor oraz pt. „Dzieci szóstego dnia stworzenia. W co wierzy Meksyk?” Oli Synowiec, wykład „Homo sapiens. Gatunek dwubiegunowy?” prof. dr hab. Wawrzyńca Konarskiego organizowany w cyklu „Ciekawa osoba”, wernisaże malarstwa Jaśka Balcerzaka pt. „W gęstwinie” i twórczości r.pr. Jolanty Botwinowskiej-Wochniak oraz spotkanie z r.pr. Adamem Ziębą, który działał w Centrum Koordynacji Pomocy Prawnej w Hajnówce na rzecz uchodźców przekraczających nielegalnie granicę polsko-białoruską.



SIEDEM GRZECHÓW GŁÓW

GRZECH PIERWSZY. LUXURIA

Niezachowanie tajemnicy zawodowej

Tomasz Nawrot

Pewnego październikowego, dżdżystego dnia, Janusz Janas, radca prawny wpisany na listę radców prawnych w Warszawie, przybył do domu bardzo podekscytowany. Był późny wieczór, żona Wanda czekała już z kolacją od dwóch godzin i była nieco poddenerwowana nieobecnością męża. Janusz przeprosił Wandę za spóźnienie, wręczył żonie bukiet czerwonych róż i poprosił ją, aby usiadła i wzięła głęboki oddech.

– Nie uwierzysz kochanie, kto był dzisiaj u mnie w kancelarii. Wanda zdawała się nie być zainteresowana słowami męża, ale Janusz nie zrażony, kontynuował swoją opowieść, jak przed tygodniem zatelefonowała do niego do kancelarii Danuta Donat, wokalistka, która reprezentowała Polskę na konkursie Eurowizji przed kilkoma laty, a teraz zasiada w jury konkursu telewizyjnego „Jak oni pięknie wyglądają” i którą Wanda tak lubi, i którą występuje w reklamie sieci komórkowej Minus. I Janusz umówił się z nią na dzisiaj, zaś ona przyszła do JEGO kancelarii ze swoim partnerem, znanym dziennikarzem muzycznym, Zenonem Ziemiakiem! Przyszła na spotkanie z NIM! JANUSZEM JANASEM! I powiedziała, że chciałaby rozwiązać umowę z siecią Minus, bo otrzymała propozycję wystąpienia w dużej kampanii reklamowej innej sieci komórkowej, wchodzącej na polski rynek pod marką Sinus.

Podczas gdy Janusz wypowiadał kolejne zdania, zainteresowanie Wandy powoli rosnęło i słuchała Janusza z szeroko otwartymi. Przestała się już nawet gniewać na niego i myśleć o nim jako o przeciętnym prawniku, nieudaczniku, a nagle przyszło jej na myśl: „Mój wspaniały mecenas, gwiazdy do niego przychodzą po poradę”.

– I co, ile typiarze krzyknąłeś?

– No właśnie nie wiem, zastanawiam się, dychę, piętnaście, co sądzisz Wanda? – zawiesił głos Janusz.

– Nie no, co ty, najmarniej dwie netto, tak uważam – odparła zdecydowanie Wanda.

– Tylko Wanda wiesz, nikomu nic, ani mru-mru, bo wiesz, jakby się wydało, zanim oficjalnie ogłoszą, to wiesz, ten Minus się wścieknie i będzie chryja, laska starci oba kontrakty, a i ja nie zarobię.

– Jasne, Janusek (bo tak się Wanda zwracała do męża, gdy chciała, aby wyszło „pieszczotliwie”), co ty, nawet mamusi, nawet Krysi (Krystyna to najlepsza przyjaciółka Wandy), jak grób, przecież wiem, no co ty! – zakrzyknęła Wanda i z uśmiechem szerokim, podała mężowi kolację, nalała mu nawet piwo jasne do kufła jak lubi i potem drugie, i potem kolejne...

Nazajutrz była sobota, Janasowie wstali później niż zwykle,

pokrzętał się po mieszkaniu, zjedli lekkie śniadanie, obiadu już nie jedli, bo po południu wybierali się na urodzinową imprezę do Krystyny. Około godziny osiemnastej zamówili taksówkę (Wanda nie protestowała, zamierzała tym razem nie czynić Januszowi uwag, gdy wypije kieliszek lub dwa), po drodze zakupili kwiaty (prezent mieli już wcześniej przygotowany – nic wielkiego, voucher na bilety do znanego teatru na piętrze), wstąpili po Darka i jego żonę Mariolę, z którą Wanda znała się jeszcze ze studiów na Wydziale Kosmetologii i często się widywały.

Mariola już w taksówce zauważyła, że Wanda jest jakaś inna niż zwykle, tajemniczo pobudzona, choć zdecydowanie bardziej małomówna niż zazwyczaj i dużo bardziej życzliwa dla Janusza. Gdy tylko weszli do mieszkania Krystyny, Mariola zaczęła Wandę podpytywać.

– Co się stało Wandeczko? Przecież widzę, że coś jest. Janusz dał sobie podwyżkę, czy jak? – Mariola „puściła oko” koleżance.

Choć Mariola nie dawała za wygraną, Wanda milczała, gestami dając do zrozumienia, że usta ma zasunięte na suwak, a na końcu suwaka wisi kłódka, a kluczyk do kłódki jest gdzieś schowany i nikt nie wie gdzie.

Mariola poskarżyła się Krysi, że Wanda taka tajemnicza i nie chce nic mówić, więc Krysia znalazła kluczyk do kłódki, która u ust Wandy zawisała – kilka kieliszków Prosecco z Aperolem i nawet nie trzeba było wypowiadać zaklęcia: „Sezamie, otwórz się!”, by zaczerpnąć ze skarbca tajemnic Wandy Janas.

Po kilku minutach już wszyscy biesiadnicy wznosili toasty za zdrowie Janusza i jego najślawniejszej klientki.

– Teraz to już same takie lukratywne zlecenia będą! Może nawet w telewizji wystąpisz Janusz i może wreszcie na porządne wakacje pojedziecie – do Włoch albo do Turcji, a nie ciągle tylko ROD-os i ROD-os.

Żartem nie było końca. Janusz nie zaprzeczał, uśmiechał się tylko i ciągle powtarzał jedno zdanie.

– Tylko proszę was, moi kochani, aby to nie wyszło poza te mury. Zgromadzenie twierdząco i z powagą potakiwali, wznosząc

NYCH RADCÓW PRAWNYCH

kolejne, coraz bardziej wyszukane toasty.

– Za zdrowie Bohuna! I ręki, co go usiekła!

Choć to już była całkiem inna historia...

Gdy minął Januszowi kac po imprezie, we wtorek przybył do kancelarii, uruchomił komputer, Outlooka i spostrzegł, że przyszedł na jego służbową skrzynkę e-mail od Danuty Donat.

Cały internet, FB, Instagram i co tam jeszcze huczy o moim przejściu z Minusa do Sinusa. Zupełnie nie wiem, dlaczego i co się stało. Czy pan coś wie na ten temat? Pozdrawiam DD. Janusz nie odpowiedział na tę wiadomość, a po dwóch dniach otrzymał kolejną.

Minus zerwał umowę, a Sinus wycofał się z planowanego kontraktu. Mój menadżer znalazł na FB interesujące wpisy, które świadczą o tym, że to przez twój długi jęzor, złamasie. Spotkamy się w sądzie. DD. Janusz tym razem odpisał na maila.

Szanowna Pani, nie zawarliśmy umowy o świadczenie pomocy prawnej, ja dopiero miałem w tym tygodniu przedstawić Pani ofertę, jednak rozmyśliłem się. Zatem w mojej ocenie, nie ma sprawy. Z poważaniem r.pr. Janusz Janas. PS. Żyjemy w czasach społeczeństwa informacyjnego, ludzie mają prawo wiedzieć. Jest Pani osobą publiczną i niejednokrotnie sama Pani w mediach społecznościowych publikuje zdjęcia i informacje na swój temat, także intymne. Uważam, że to koniec naszej znajomości i naszych kontaktów.

Czy istotnie jest to koniec...?

Ta historia nie wydarzyła się, a wszystkie dane osobowe i okoliczności zostały zmyślone.

A jednak?

Może wydarzyła się... i to niejednemu z nas, choć z innym (happy) endem?

A gdyby się wydarzyła naprawdę i Rzecznik Dyscyplinarny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie otrzymałby skargę od pokrzywdzonej, i w dochodzeniu zebrał materiał dowodowy w postaci wpisów w mediach elektronicznych, opisujących historię Danuty Donat i dokumentujących źródła wiedzy szerokiej publiczności na temat jej planów zawodowych. Przesłuchałby świadków, uczestników feralnej imprezy u Krystyny, a ci zeznawaliby prawdę, to postawiłby radcy prawnemu Januszowi Janasowi zarzut naruszenia zasad etyki zawodu radcy prawnego w ten sposób, że w dniach (...) ujawnił swojej żonie Wandzie Janas oraz wielu innym postronnym osobom informacje dotyczące planowanego kontraktu reklamowego Danuty Donat, stanowiące tajemnicę zawodową, które uzyskał od klientki w związku z wykonywaniem przez niego czynności zawodowych, co naraziło Danutę Donat na szkodę w postaci utraty planowanego kontraktu, tj. o czyn określony w art. 64 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, w związku z art. 8, art. 9, art. 11, art. 15 ust. 1 i 3, art. 25 ust. 1 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, i Rzecznik zażądałby ukarania radcy prawnego Janusza Janasa przez Okręgowy Sąd Dyscyplinarny karą nagany lub karą pieniężną, lub surowszą, zwłaszcza w przypadku gdy obwiniony był już wcześniej karany za podobne delikty dyscyplinarne. I Okręgowy Sąd Dyscyplinarny zapewne nie

znalazłby okoliczności wyłączających winę radcy prawnego i skazałby go na jedną z kar przewidzianych za przewinienia dyscyplinarne w katalogu kar, który znajduje się w art. 65 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. I, choć oczywiście w każdym Sądzie „bywa różnie”, Wyższy Sąd Dyscyplinarny najpewniej podzieliłby zdanie OSD i utrzymałby w mocy zaskarżone orzeczenie.

W sprawach dotyczących naruszenia tajemnicy zawodowej Wyższy Sąd Dyscyplinarny orzekał wielokrotnie (i pewnie jeszcze będzie to robił, choć oby jak najrzadziej) m.in. w sprawach o sygnaturach:

WO-122/18 (teza orzeczenia: zobowiązanie radcy prawnego do zachowania tajemnicy zawodowej oraz odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu niedochowania tego obowiązku stanowią jeden z fundamentów wykonywania zawodu radcy prawnego).

WO-95/15 (teza orzeczenia: tajemnicą zawodową objęte jest wszystko, o czym radca dowiedział się w związku z wykonywaniem obsługi prawnej. Niedochowanie tajemnicy zawodowej, nawet gdy radca prawny działał w słusznym interesie społecznym, stanowi poważne przewinienie dyscyplinarne).

WO-114/18 (teza orzeczenia: wystąpienie przeciwko spółdzielni, w imieniu odwołanych członków zarządu, w sprawach związanych z poprawnością podjęcia uchwał przez Walne Zgromadzenie, w sytuacji, gdy radca prawny od 7 lat świadczył pomoc prawną na rzecz Spółdzielni, musiało z definicji stwarzać zagrożenie naruszenia zobowiązania do poufności, a także dawało nieuzasadnioną przewagę nowym klientom, czyli odwołanym członkom Zarządu).

WO-106/19 (teza orzeczenia: obwiniony świadcząc pomoc prawną na rzecz swojego klienta (osoby fizycznej) przechowywał na komputerze banku, w którym pracował obwiniony, dokumenty dot. tego klienta, a następnie dopuścił do ujawnienia tych dokumentów przed bankiem, poprzez wysłanie ich w e-mailu na adres prywatny. Wysłanie wiadomości ze służbowej skrzynki mailowej było bowiem monitorowane przez bank. W ten sposób obwiniony dopuścił się naruszenia tajemnicy zawodowej).

WO-19/15 (teza orzeczenia: Niedopuszczalnym zachowaniem jest składanie przez radcę prawnego zeznań w charakterze świadka i ujawnianie informacji objętych obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej w sytuacji, kiedy wcześniej obwiniona sprawowała obsługę prawną prowadzonej przez jej przeciwnika procesowego działalności gospodarczej. Czyn popełniony przez obwinioną przed Sądem Rejonowym w M. należy ocenić tym bardziej nagannie, że obwiniona sama złożyła wniosek (występując jednocześnie w charakterze pełnomocnika procesowego) o dopuszczenie dowodu ze swoich zeznań w charakterze świadka).

Pełen przegląd orzeczeń WSD pod adresem: wsd.kirp.pl.



Autor jest radcą prawnym, członkiem OSD OIRP w Warszawie

ANGIELSKI

DLA POLSKICH PRAWNIKÓW

CONTINGENT LIABILITY

Maciej T. Sawicki



ROZUMIEM SŁOWA, ALE NIE MOGĘ PRZETŁUMACZYĆ...

Czy znasz to uczucie, gdy jakieś wyrażenie „źle się tłumaczy”? Gdy słowniki nie dają satysfakcjonującej odpowiedzi? Słowa, o które Ci chodzi, niby są tam przetłumaczone, ale po złożeniu ich razem efekt tłumaczenia nie jest zrozumiały. Za taką sytuację najczęściej odpowiedzialny jest brak ekwiwalentności pomiędzy instytucjami z różnych systemów prawnych.

Jak sobie wtedy poradzić?

UMOWA NABYCIA PRZEDSIĘBIORSTWA

Dobrze ilustruje to historia, która wydarzyła się kilka lat temu. Pewien znany prawnik zwrócił się do mnie o pomoc w tłumaczeniu. Zagraniczny inwestor zamierzał nabyć w Polsce przedsiębiorstwo. Międzynarodowa firma prawnicza, której ów inwestor był klientem, zleciła swojemu polskiemu oddziałowi przygotowanie umowy na podstawie anglojęzycznego wzoru. Zadaniem mojego znajomego było dostosowanie tego wzoru do polskiego systemu prawnego, w tym też przygotowanie polskiej wersji językowej umowy. Wersja ta – ze względu na jurysdykcję sądów polskich – miała mieć rozstrzygające znaczenie w przypadku rozbieżności.

OBCE STANDARDY VS. RODZIME SŁOWNIKI

Standardowe klauzule umów *common law* przy transakcjach sprzedaży przedsiębiorstwa wymieniają zazwyczaj wśród rodzajów odpowiedzialności zbywcy *contingent liability*. Tak było i w tym przypadku. Słownikowa kwerenda rozpoczęta od sprawdzenia słowa *contingent* wykazała, że oznaczać ono może: 1. zależny, 2. ewentualny lub 3. warunkowy. Ot – zdawałoby się – przymiotnik jak każdy inny. Do czasu, gdy... połączymy go ze słowem *liability* oznaczającym odpowiedzialność. Znajomy stanął więc przed wyborem trzech możliwych tłumaczeń dla wyrażenia *contingent liability*. Odrzucił odpowiedzialność warunkową ze względu na jej karnistyczne konotacje i wahał się pomiędzy odpowiedzialnością ewentualną i zależną. Ale w gruncie rzeczy miał spore wątpliwości, o jaki rodzaj odpowiedzialności tak naprawdę chodzi. I z tym właśnie dylematem zwrócił się do mnie o poradę.

SIĘGNIĘCIE DO ŹRÓDEŁ

Znalezienie rozwiązania w takich sytuacjach warto rozpocząć od anglojęzycznego specjalistycznego słownika prawniczego. Jednym

z takich słowników, z którego chętnie korzystam, jest *Black's Law Dictionary*. Warto zauważyć, że słownik ten wydany został w kilku edycjach i czasami dobrze jest sprawdzać również te starsze wersje, ponieważ bywają one nieco bardziej informatywne. W tym wypadku skorzystałem z 6. edycji z 1990 roku. Wprawdzie wszystkie sprawdzone przeze mnie edycje zgodnie określały *contingent liability* jako *liability that depends on the occurrence of a future and uncertain event* (odpowiedzialność, która zależy od przyszłego i niepewnego zdarzenia), ale w 6. edycji znalazłem dodatkowo przykłady takich zdarzeń: *pending lawsuit* (toczący się proces sądowy), *disputed claim* (sporne roszczenie), *judgment being appealed* (wyrok, od którego złożona została apelacja), *possible tax deficiency* (możliwa niedopłata podatku). Dodatkowa analiza orzecznictwa *common law* potwierdziła, że *contingent liability* oznacza przyszłą potencjalną odpowiedzialność spowodowaną przez zdarzenie, które miało miejsce przed transakcją. Ustalenia umowne w tym zakresie mają najczęściej na celu zabezpieczenie nabywcy przed odpowiedzialnością podatkową bądź też przed potencjalnymi powództwami. Problem w tym, że w polskim systemie prawnym nie ma pojęcia odpowiedzialności ewentualnej bądź zależnej, a umowa była poddana prawu polskiemu...

PRAKTYCZNE ROZWIĄZANIE

Doradziłem więc, że w przypadku braku zinstytucjonalizowania zagranicznego pojęcia w prawie polskim, a co za tym idzie braku wygodnego ekwiwalentu w przekładzie, warto zrobić 3 rzeczy: (1) poinformować o tym klienta, który rozumiejąc wyłącznie wersję anglojęzyczną, nie jest świadomy istnienia problemu; (2) uzgodnić zwięzły opis problematycznego wyrażenia, który maksymalnie precyzyjnie oddaje jego istotę; (3) włączyć przetłumaczony opis w treść obu wersji językowych, aby zapewnić ich możliwie maksymalną zbieżność.

Zastosowanie tych zabiegów zadziała nie tylko jako zabezpieczenie przed potencjalnymi kłopotami w przyszłości, ale również na bieżąco wzmocni zaufanie zagranicznego klienta, łagodząc jego naturalny dyskomfort związany z dokonywaniem transakcji bez znajomości lokalnego języka.

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



63.

EDYCJA KONKURSU

POZNAJ PRAWO W DOBRY SPOSÓB

Odpowiedzi na poniższe pytania prosimy nadsyłać do 31 sierpnia 2022 r. na adres e-mail: temidium@oirp.warszawa.pl lub na adres pocztowy Biura Izby warszawskiej: ul. Żytnia 15, lok. 16, 01-014 Warszawa. Wszystkie osoby, które udzielią prawidłowych odpowiedzi, wezmą udział w losowaniu nagród.

PYTANIE 1. Jan Fartowny powierzył prowadzenie sprawy sądowej radcy prawnemu Iwanowi Drogiemu. Pełnomocnik, po wygraniu sprawy i uprawomocnieniu się wyroku, wystawił mocodawcy fakturę nr 17/05/2022 z dnia 27 maja 2022 r., na poczet wynagrodzenia za prowadzenie sprawy, opiewająca na 16 000 złotych brutto (w tym VAT), podając na fakturze numer rachunku bankowego (wskazany również w uprzednio zawartej z Mocodawcą umowie), który nie znajduje się na tzw. białej liście podatników VAT. Jan Fartowny:

- może skutecznie uchylić się od zapłaty z powodu wskazania przez radcę prawnego numeru rachunku bankowego, który nie znajduje się na tzw. białej liście podatników VAT do czasu wskazania przez radcę prawnego innego numeru rachunku bankowego, który na tej liście się znajduje;
- nie może uchylić się od zapłaty z powodu wskazania przez radcę prawnego numeru rachunku bankowego, który nie znajduje się na tzw. białej liście podatników VAT; może zrealizować przelew na ten rachunek, gdyż ewentualne sankcje karno-skarbowe za dokonanie tej transakcji mogą spotkać radcę prawnego;
- nie może uchylić się od zapłaty z powodu wskazania przez radcę prawnego numeru rachunku bankowego, który nie znajduje się na tzw. białej liście podatników VAT; może zrealizować przelew na ten rachunek i w celu uniknięcia sankcji karno-skarbowych zawiadomić o dokonaniu tej transakcji naczelnika właściwego urzędu skarbowego.

PYTANIE 2. Pan Marek Marmóń prowadzący działalność pod firmą „Inżynier Marek Marmóń” zatrudnił panią Janinę Unrug na podstawie umowy o pracę, na czas określony od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2022 r. 7 stycznia pani Unrug zachorowała i od tego dnia przebywa na zwolnieniu lekarskim. Dyrektor Oddziału ZUS w Piasecznie uznał, iż zawarcie powyższej umowy o pracę miało na celu obejście ustawy i dnia 27 maja 2022 r. wydał decyzję, w której stwierdził, że: „Pani Janina Unrug, jako pracownik u płatnika składek Pana Marka Marmonia nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu w okresie od 1 stycznia 2022 roku do 30 kwietnia 2022 roku”. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., iż „(...) zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie później niż w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się decyzji płatnik składek jest zobowiązany przekazać do Zakładu dokumenty związane z ubezpieczeniami społecznymi określone w ustawie za okres objęty decyzją”. Odwołanie od tej decyzji do Sądu Okręgowego:

- może wnieść Marek Marmóń jako podmiot, którego praw i obowiązków dotyczy decyzja, Janina Unrug jako ubezpieczona lub organizacja pozarządowa w zakresie swoich zadań statutowych, za zgodą ubezpieczonej;
- może wnieść jedynie Janina Unrug jako ubezpieczona;
- może wnieść jedynie Janina Unrug jako ubezpieczona lub organizacja pozarządowa w zakresie swoich zadań statutowych, za zgodą ubezpieczonej.

PYTANIE 3. Zgodnie z treścią umowy spółki Garage spółka z o.o. z siedzibą w Poznaniu („Spółka”) w Spółce może być powołany jedno- lub wieloosobowy Zarząd, zaś Spółkę reprezentuje każdy członek Zarządu samodzielnie. Na dzień 10 kwietnia 2022 r. w Spółce było dwóch członków Zarządu: Tomasz Szykowny oraz Janusz Jeż. Dnia 12 kwietnia 2022 r. na posiedzeniu, na którym był obecny Tomasz Szykowny, Zgromadzenie Wspólników Spółki odwołało Tomasza Szykownego z Zarządu. Dnia 17 kwietnia 2022 r. Spółka zawarła umowę sprzedaży (jako sprzedawca) samochodu marki Renault Megane IV z Joanną Kos („Umowa”). Umowę w imieniu sprzedawcy podpisał jednoosobowo Tomasz Szykowny jako członek Zarządu Garage spółka z o.o.

- Umowa jest ważna, ponieważ odwołany członek Zarządu powinien działać w imieniu Spółki jeszcze przez dwa tygodnie.
- Umowa jest nieważna.
- Umowa jest dotknięta tzw. bezskutecznością zawieszoną.

NAGRODY W 63. EDYCJI KONKURSU



NAGRODA ZA I MIEJSCE

PAKIET: Przewodnik frankowicza + Dochodzenie roszczeń z umów kredytów frankowych. Praktyka, orzecznictwo, pytania i odpowiedzi Helena Ciepla, Jacek Czabański, Mariusz Korpalski, Tomasz Konieczny



NAGRODA ZA II MIEJSCE

Zasiedzenie nieruchomości w praktyce Antoni Górski, Michał Górski, Jan Paweł Górski



NAGRODA ZA III MIEJSCE

Wybór prawa dla zobowiązań umownych na gruncie rozporządzenia Rzym I Sławomira Lerman-Balsaux



Fundatorem nagród
jest Wolters Kluwer Polska

LAUREACI 62. EDYCJI KONKURSU

Na adres e-mail redakcji *Temidium* do 31 maja 2022 r. (dzień rozstrzygnięcia konkursu) napłynęło kilkadziesiąt odpowiedzi na pytania konkursowe opublikowane w marcowym numerze naszego czasopisma. Upzejmnie informujemy, że właściwe odpowiedzi to: 1) – c, 2) – b, 3) – c.

Laureatkami 62. edycji konkursu zostały trzy radczynie prawne. Nagroda za pierwsze miejsce trafiła do mec. **Ewy Ołowiak**, drugą lokatę zajęła mec. **Kinga Ebert**, a trzecią pozycję mec. **Agnieszka Dyszlewska**. Laureatkom serdecznie gratulujemy. Dziękujemy wszystkim, którzy zechcieli wziąć udział w naszym konkursie. Liczymy na Państwa uczestnictwo w jego kolejnych odsłonach!

Redakcja *Temidium*

PYTANIE 1. W styczniu 2022 roku Roman May, na którego rzecz radca prawny Damian Danielak świadczy stałą obsługę prawną, poinformował radcę prawnego o tym, że chciałby zainwestować pewne środki finansowe w nowe przedsięwzięcie, poprzez utworzenie alternatywnej spółki inwestycyjnej (ASI) w formie spółki jawnej, wraz ze swoją konkubina Andżeliką Cudowną. Roman May zwrócił się z pytaniem do radcy prawnego, czy taka forma prawna jest odpowiednia dla tego przedsięwzięcia. Radca prawny powinien:

- wyjaśnić swojemu klientowi, że ASI może prowadzić działalność jedynie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej albo spółki europejskiej lub spółki komandytowej, albo spółki komandytowo-akcyjnej, w których jedynym komplementariuszem jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna albo spółka europejska.

PYTANIE 2. Krzysztof Pluciński w lutym 2022 roku przedstawił radcy prawnemu Dariuszowi Duriaszowi następujący stan faktyczny: Krzysztof Pluciński jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę w Zakładach Zbrojeniowych w Nowym Sączu i otrzymuje miesięczne wynagrodzenie w kwocie 8 tysięcy złotych brutto oraz prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą, sklep z bronią, który przynosi mu stały miesięczny dochód około 7 tysięcy netto. Krzysztof Pluciński zapytał radcę prawnego, czy jeżeli dodatkowo założy spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której będzie jedynym udziałowcem, będzie zobowiązany do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotne z tytułu bycia wspólnikiem jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Radca prawny powinien wyjaśnić swojemu klientowi, że w opisanym stanie faktycznym, z tytułu bycia wspólnikiem jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością:

- będzie zobowiązany do opłacania jedynie składek na ubezpieczenie zdrowotne,

PYTANIE 3. Ł3 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie w październiku 2021 roku złożyła w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy pozew o wydanie nakazu zapłaty z weksla przeciwko Januszowi Jurasowi, mającemu miejsce zamieszkania w Warszawie przy ul. Wykłętych 11. 3 stycznia 2022 r. sąd wydał nakaz zapłaty na podstawie weksla, zgodnie z wnioskiem powoda. Nakaz zapłaty został doręczony pozwanemu w dniu 14 stycznia 2022 r. Pozwany wniósł w terminie zarzuty od nakazu zapłaty. W dniu 23 stycznia 2022 r. zarząd Ł3 spółki z o.o. zwrócił się do radcy prawnego Demoklesa Dedeckusza, świadczącego stałą pomoc prawną na rzecz spółki Ł3 sp. z o.o., o wyjaśnienie możliwości prawnych „ściągnięcia należności od dłużnika przy pomocy komornika”. Radca prawny powinien poinformować swojego klienta, o tym, że nakaz zapłaty wydany w niniejszej sprawie:

- stał się wykonalny pomimo wniesienia zarzutów przez pozwanego i może stanowić podstawę do wszczęcia egzekucji po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez Sąd.



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.

MEDIACJA

Słowo **mediacja** bierze się od słowa **medium**, czyli „środek”. Słowo **medium** ma w polszczyźnie kilka znaczeń, bodaj najpierw przychodzi na myśl ktoś, kto może nas skontaktować z tym, co pozaziemskie. Takie **medium** (rodzaj gramatyczny nijaki, bo tu płeć się nie liczy) pośrednicząc, przekazuje – to może **pośrednik**, ale pewnie raczej **przekaznik**. Bardziej ziemską jest liczba mnoga rzeczownika **medium**, **media** to dla nas rzecz ważna i jako coś, co życie umożliwia: prąd, woda, gaz; a z drugiej strony jako coś, co nam świat pokazuje i opowiada. A w znaczeniu nieco bardziej abstrakcyjnym **medium** to też taki środek, który do celu nas prowadzi. A znaczeń słowa **środek** jest już wielka liczba.

Mediacja jest działaniem prowadzącym do określonego celu, którym ma być likwidacja lub zmniejszenie napięcia konfliktu. Czasownik *mediate* to po łacinie „pośredniczyć w sporze”. **Mediacja** może mieć wymiar międzyludzki, a może dotyczyć instytucji, a nawet państw. Różne bowiem podmioty bywają ze sobą w konflikcie. Nawiasem mówiąc, obok **mediacji** mamy też **mediatyzację**. Ten dawny termin prawny oznaczał pewien sposób przekazania władzy na danym terytorium komuś podległemu dotychczasowemu władcy. Dziś równobrzmiący rzeczownik ma znaczenie odmienne: **mediatyzacja** to wiązanie jakiegoś zjawiska czy działania z domeną mediów. Ale czy to też nie jest jakieś przekazanie władzy? Podobno media ją nad nami sprawują. Ale wróćmy do **mediacji**. Bardziej po polsku byłoby **mediowanie**, łączące się z działaniem, z jego przebiegiem – bo

mediacja jest niejako czymś bardziej zinstytucjonalizowanym. Gdyby chcieć to działanie wyrazić jeszcze bardziej po polsku, byłoby: **pośredniczenie**; a w wymiarze instytucjonalnym: **pośrednictwo**. Ale to jednak zupełnie nie to samo. I **pośrednik** to nie to samo co **mediator**. **Pośrednik** działa w interesie dwóch stron, jeśli łatwiej im porozumieć się niebezpośrednio, ale nie ma między nimi konfliktu – **mediator** próbuje pogodzić strony, między którymi konflikt bez mediacji może wzrosnąć i doprowadzić do najpoważniejszych konsekwencji.

Mediator prowadzi do zgody. *Medius* to „środkowy”, ale i „bezstronny”. Taki bezstronny wchodzi między strony, jest między nimi – od biedy podobieństwo między słowem **między** i słowem **mediacja** wydać się może (między nami mówiąc) co najmniej nieprzypadkowe. Mediator może się znaleźć między młotem i kowadłem albo nawet **między młotem a kowadłem**, spójnik a łatwiej wskazuje na przeciwstawienie niż spójnik i.

Pośrednictwo oznacza działanie stosunkowo bezpieczne, można je traktować jako niezły interes – przy godzeniu interesów stron można osiągnąć swój własny. **Mediowanie** jako wchodzenie między przeciwników jawi się często jako ryzykowne, choć przecież jest obliczone na korzyść każdej ze stron – pewnym problemem jest, że korzyść jednej z nich może być większa, co przeszkadzałoby tej drugiej.

I często wspólny brak zadowolenia z efektów mediacji jest znakiem dobrej mediacji: udanej i skutecznej.

Ślepym okiem **TEMIDY**



KONKURS



Pocztówka z wakacji

KOLEJNA EDYCJA KONKURSU „POCZTÓWKA Z WAKACJI” PRZED NAMI!

Zgodnie z wieloletnią tradycją Redakcja „Temidium” zaprasza radców prawnych do udziału w konkursie na najciekawsze zdjęcia wakacyjne.

Podziel się z innymi swoimi najpiękniejszymi wakacyjnymi wspomnieniami! Najlepsze z nadesłanych fotografii opublikujemy w kolejnym wydaniu „Temidium” oraz na Facebooku OIRP w Warszawie, a autorów wyróżnionych zdjęć nagrodzimy upominkami.

Prace konkursowe należy przesyłać na adres:
temidium@oirpwarszawa.pl do **4 września 2022 r.**

