

GUBERNACULUM ET ADMINISTRATIO

2(20)/2019

RADA NAUKOWA

Przewodnicząca Rady Naukowej:

prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC – Uniwersytet Śląski

Zastępca Przewodniczącej Rady Naukowej:

dr hab. prof. nadzw. Ryszard SZAŁOWSKI – Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie

dr hab. prof. nadzw. Tadeusz SZULC – Uniwersytet Łódzki

prof. zw. dr hab. Jindrich KALUZA – Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie

prof. zw. dr hab. Sławomir CIEŚLAK – Uniwersytet Łódzki

prof. zw. dr hab. Witold STANKOWSKI – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu

dr Nora CHRONOWSKI – Hungarian Academy of Sciences

prof. Vaidotas VAICAITIS – University of Vilnius

doc. dr Oksana SZCZERBANIUK – Yurily Fedkovich Cherniviti National University

dr hab. Tomasz MILEJ – University of Köln

dr Vera JIRASKOVA – Carles University Prague

dr Stephen SWANN – Friedrich-Schiller-Universität Jena

LISTA RECENZENTÓW NA ROK 2019

dr hab. Zbigniew BUKOWSKI, prof. – Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

prof. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC – Uniwersytet Śląski w Katowicach

prof. dr hab. Ewa GRUZA – Uniwersytet Warszawski w Warszawie

dr hab. Anna KALISZ, prof. – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie

dr hab. Mirosław KARPIUK, prof. – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

dr hab. Jerzy ROTKO, prof. – Polska Akademia Nauk w Warszawie

prof. dr hab. Lidia ZACHARKO – Uniwersytet Śląski w Katowicach

Nadesłane do redakcji artykuły są oceniane anonimowo
przez dwóch Recenzentów

UNIwersytet HUMANISTYCZNO-PRZYRODNICZY IM. JANA DŁUGOSZA
W CZĘSTOCHOWIE

**GUBERNACULUM
ET ADMINISTRATIO**

2(20)/2019



Częstochowa 2019

Redaktor Naczelny
dr hab. prof. nadzw. Paweł WOLNICKI

Zastępca Redaktora Naczelnego
dr Ewa WÓJCICKA

Redaktor tematyczny
dr Monika BARTNIK

Sekretarz
dr Adam WRÓBEL

Redaktor naczelna wydawnictwa
Paulina PIASECKA

Korekta
zespół

Redakcja techniczna
Piotr GOSPODAREK

Projekt okładki
Damian RUDZIŃSKI

PISMO RECENZOWANE

Podstawową wersją periodyku jest publikacja książkowa

© Copyright by Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie
Częstochowa 2019

ISSN 1730-2889

Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
im. Jana Długosza w Częstochowie
42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8
tel. (34) 378-43-29, faks (34) 378-43-19
www.ujd.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@ujd.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
ARTYKULY	
Aleksander LIPIŃSKI W sprawie zagospodarowania przestrzennego terenów osuwiskowych ...	11
Paulina PAŁACH, Błażej PEZDA Zarząd sukcesyjny – zmiany w prawie gospodarczym w zakresie działalności reglamentowanej i prawie podatkowym	31
Patrycja SOŁTYSIAK Prawa dziecka wskazane w Deklaracji Praw Dziecka	47
Przemysław RUSINOWSKI Okazanie w ujęciu zasad taktyki kryminalistycznej	55
Paweł SZECÓWKA Odwołanie niedewolutywne jako półśrodek w realizacji zasady dwiinstancyjnego postępowania	67
Przemysław SZOT, Justyna ZAJĄC Opodatkowanie podmiotów prowadzących działalność leśną w związku z ustanowieniem na posiadanych przez nie gruntach służebności przesyłu – w świetle najnowszego orzecznictwa	81
SPRAWOZDANIA	
Ewa WÓJCICKA Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Częstochowa, 8 V 2019)	99
Paulina BIEŚ-SROKOSZ Aktualne problemy prawodawstwa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Zakopane, 17–18 X 2019)	105

Wstęp

Problemy prawa i administracji, obecne w dyspacie naukowej powstałego z dniem 1 października 2019 r. Wydziału Prawa i Ekonomii w miejsce Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania na Uniwersytecie Humanistyczno-Przyrodniczym im. Jana Długosza w Częstochowie, znalazły swoje odzwierciedlenie w artykułach i sprawozdaniach zamieszczonych na łamach niniejszego numeru „Gubernaculum et Administratio”. Przekazujemy go do rąk Czytelników z nadzieją kontynuowania dyskusji i z zaproszeniem do publikacji w naszym periodyku.

Redakcja „Gubernaculum et Administratio”

ARTYKUŁY

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.07>

Aleksander LIPIŃSKI

<http://orcid.org/0000-0002-9947-0007>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: a.lipinski@ujd.edu.pl

W sprawie zagospodarowania przestrzennego terenów osuwiskowych

Streszczenie

„Ruchy masowe ziemi” zostały zdefiniowane ustawowo jako „naturalne lub spowodowane działalnością człowieka osuwanie, spływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw zwietrzliny i gleby”. Zadaniem starosty jest prowadzenie monitoringu obszarów występowania takich zjawisk bądź zagrożonych ich wystąpieniem, jak również prowadzenie rejestru zawierającego informacje o nich. Informacje te są powszechnie dostępne. Obszary występowania takich zjawisk bądź zagrożone ich wystąpieniem, jak również ograniczenia w zakresie ich wykorzystania, podlegają uwzględnieniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: osuwiska, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zadania niektórych organów.

Wstęp

Budowa geologiczna niektórych terenów (Podbeskidzie, Podkarpacie, ale po części również niektóre pozostałe fragmenty kraju), zwłaszcza w połączeniu z silnymi opadami atmosferycznymi, sprzyja naturalnemu zsuwaniu się powierzchniowej warstwy skorupy ziemskiej. Niekiedy przyczynia się do tego działalność człowieka, czego przykładem może być chociażby wycinka drzewostanu, budownictwo (w tym drogowe) czy też ingerencja w stosunki wodne. Skutki takich zjawisk są dramatyczne. W praktyce wszelkie możliwe sposoby wykorzystania nieruchomości objętych osuwiskami są wykluczone. W szczególności zaś zniszczeniu ulega znajdująca się tam zabudowa i powstaje stan zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego. Przeciwdziałanie wspomnianym zjawiskom

(usunięcie stanu zagrożenia nimi) możliwe jest w niezwykle ograniczonym zakresie, przede wszystkim ze względu na wysokie koszty. Nic więc dziwnego, że wartość nieruchomości, na których występują osuwiska (stan zagrożenia ich wystąpieniem), przeważnie drastycznie spada.

Analizę uwarunkowań prawnych odnoszących się do wspomnianych zjawisk wypada zacząć od historycznej ciekawostki. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli¹ zabraniało budowy m.in. na „terenach usuwistych”. Zakaz ten nie miał jednak charakteru bezwzględny, bowiem w sytuacjach „zasługujących na uwzględnienie”, w razie zastosowania odpowiednich środków zabezpieczających, można było pozwolić na taką budowę (art. 175). Powstaje zatem pytanie, jak zagadnienia te uregulowano obecnie. Współczesna terminologia jest nieco inna. Prawu ochrony środowiska² znane jest pojęcie „ruchów masowych ziemi”; zalicza się do nich „powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby” (art. 3 pkt 32a). W rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³ ta ostatnia może m.in. przybrać postać „osuwiska ziemi”. Stosownie do art. 101 pr.o.ś. istota ochrony „powierzchni ziemi” polega m.in. na „zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom” (pkt 6). Jak dotychczas, problematyka prawna takiej ochrony w zasadzie nie została jeszcze omówiona⁴. Warto zatem temu zagadnieniu poświęcić nieco uwagi.

1. Obowiązki starosty

Obserwacje terenów zagrożonych wspomnianymi ruchami oraz ich występowania prowadzi starosta. Do jego obowiązków należy także prowadzenie rejestru zawierającego informacje o tych terenach (art. 110a). Szczegóły określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁵. Wspomniane rozwiązania literalnie rzecz biorąc odnoszą się do „terenów”, tyle że określenie to, aczkolwiek niezwykle często występuje w ustawodawstwie⁶, nie zostało nigdzie zdefiniowane. Języ-

¹ Dz. U. z 1928, nr 23, poz. 202 (tekst pierwotny).

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. z 2019, poz. 1396 ze zm.

³ Dz. U. z 2018, poz. 1897.

⁴ Spotkała się ona natomiast z zainteresowaniem przedstawicieli nauk geologicznych (zob. np. T. Wojciechowski, *Osuwiska – problemy prawne, społeczne i administracyjne*, „Przegląd Geologiczny” 2019, nr 5, s. 298 i nast.; I. Laskowicz, *Zagospodarowanie przestrzenne osuwisk – nadal otwarty problem*, „Przegląd Geologiczny” 2019, nr 5, s. 303 i nast.). Przedstawione tam oceny stanu prawnego są natomiast zdecydowanie niepełne i nie identyfikują istoty problemu.

⁵ Dz. U. z 2007, nr 121, poz. 840.

⁶ Przykładem może być chociażby ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2018, poz. 1945 ze zm.

kowo jest ono utożsamiane z „obszarem”, co jednak niewiele wyjaśnia. W istocie takim „terenem” będzie „nieruchomość gruntowa” w rozumieniu art. 46 k.c., część takiej nieruchomości bądź (najczęściej) całe zespoły wspomnianych nieruchomości (ich części), w granicach których występują wspomniane zjawiska (stan zagrożenia ich wystąpieniem). Oczywiście jest bowiem, że natura nie uwzględnia opartych na prawie kryteriów formalnych, w tym podziału na działki ewidencyjne i nieruchomości.

W prawie polskim nieruchomości zawsze musi mieć właściciela. Co prawda nie w każdej sytuacji jest on znany bądź będąc znany może nie wykazywać zainteresowania przedmiotem swego prawa, jednak nie może dojść do sytuacji, której nieruchomości stanowiąc będzie rzecz niczyją. Z punktu widzenia tematu oznacza to jednocześnie, że wystąpienie wspomnianych ruchów masowych ziemi (stanu zagrożenia ich wystąpieniem) w praktyce znacząco wpływa na treść i sposób wykonywania prawa własności objętych nimi nieruchomości.

Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1–5 cyt. rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2007 r. identyfikacja terenów występowania omawianych zjawisk (stanu zagrożenia nimi) następuje w zasadzie na podstawie wywiadu i analizy dostępnych materiałów archiwalnych, analizy dostępnych materiałów kartograficznych, dokumentacji geologicznych, zdjęć lotniczych, map satelitarnych i ortofotomap (materiałów teledetekcyjnych) oraz wizji terenowych. W razie braku takich materiałów bądź jeżeli w oparciu o istniejące materiały nie da się ustalić terenów występowania wspomnianych ruchów (zagrożonych ich wystąpieniem), rozporządzenie (literalnie rzecz biorąc) nakazuje przeprowadzenie badań hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, geotechnicznych oraz geofizycznych. Nie oznacza to jednak nakazu wykonania wszystkich tego rodzaju badań. Wydaje się, że należy tu stosować kryterium „proporcji środków niezbędnych do osiągnięcia celu”, jakim jest wspomniane rozpoznanie. Inaczej mówiąc wystarczające powinno być wykonanie takich badań (np. geologiczno-inżynierskich), które pozwolą na identyfikację badanego zjawiska. Trudno jednak ustalić, na kim spoczywa obowiązek wykonania wspomnianych czynności oraz poniesienia ich kosztów. Ustawa nakłada bowiem na starostę wyłącznie obowiązek „obserwacji” wspomnianych terenów oraz prowadzenia ich rejestru, w czym bezspornie nie mieszczą się żadne badania.

Nie ma wprawdzie przeszkód, by takie badania przeprowadzone zostały przez właściciela nieruchomości oraz na jego koszt, tyle że jest to w praktyce mało prawdopodobne. Nie można natomiast wykluczyć, że tego rodzaju działania zainicjuje i wykona ten, kto jest zainteresowany realizacją inwestycji (wielkoobszarowej, liniowej) na nieruchomościach, w granicach których istnieje ryzyko wystąpienia omawianych zjawisk. W praktyce zapewne będą to rzadkie przypadki. Bezspornie natomiast wykonanie badań geologicznych wymaga spełnienia wymagań określonych Prawem geologicznym i górnictwem⁷, przede wszyst-

⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz. U. z 2019, poz. 898 ze zm. (dalej: pr.g.g.).

kim zaś sporządzenia i zatwierdzenia projektu badań geologicznych. Elementem wniosku w tej sprawie jest m.in. informacja „o prawach, jakie przysługują wnioskodawcy do nieruchomości gruntowych, w granicach których mają być wykonywane roboty geologiczne” (art. 79 ust. 2 pr.g.g.). Stronami postępowania o zatwierdzenie wspomnianego projektu są właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości, w granicach których mają być wykonywane roboty geologiczne (ust. 3). Korzystanie z cudzej nieruchomości (również w celu wykonania robót geologicznych) bez zgody jej właściciela nie jest możliwe. Co prawda taka zgoda niekiedy może zostać zastąpiona decyzją administracyjną, jednak jest to możliwe wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Co do zasady takim celem nie jest jednak badanie stanu nieruchomości w celu identyfikacji omawianych zjawisk. Wyjątek dotyczy natomiast jednego z przypadków tzw. szczególnego trybu wywłaszczenia. W przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody starosta w drodze decyzji zezwala na czasowe zajęcie nieruchomości, na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy. Niekiedy właściciel (użytkownik wieczysty) ma obowiązek udostępnienia nieruchomości nawet bez takiej decyzji (art. 126 ust. 1 oraz ust. 5 cyt. ustawy), jednak w praktyce zastosowanie tego rozwiązania do w celu przeprowadzenia wspomnianych badań jest mało prawdopodobne.

Terminologia cyt. rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2007 r. nie jest jednoznaczna. Tereny występowania ruchów masowych ziemi oraz zagrożone ich wystąpieniem mogącem spowodować albo powodującymi bezpośrednio zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej podlegają monitoringowi starosty. Informacje o wspomnianych terenach, a także wyniki wspomnianego monitoringu, podlegają ujawnieniu we wspomnianym rejestrze (§ 3 ust. 1 oraz ust. 6). Monitoring ten bezspornie należy zatem prowadzić w stosunku do „terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi”, a także dla terenów zagrożonych ich wystąpieniem, jednak tylko wówczas, gdy może ono spowodować albo powoduje opisany wyżej stan bezpośredniego zagrożenia dla życia itd. *A contrario* może to oznaczać, że teren, w stosunku do którego występuje znaczne prawdopodobieństwo wystąpienia ruchów masowych nie powodujących zagrożenia dla życia itd., nie podlega obowiązkowi obserwacji i ujawnieniu w rejestrze, co trudno ocenić jako rozwiązanie zasługujące na aprobatę, zwłaszcza że z dalszych przepisów (§ 3 ust. 3) wynika, że wspomniany monitoring ma jednak dotyczyć wszystkich terenów zagrożonych ruchami masowymi. Polega on na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych w celu określenia prędkości i charakteru ich przemieszczania, w szczególności przy zastosowaniu metod geodezyjnych. Jeżeli uzyskane w ten sposób wyniki są niewystarczające dla określenia szybkości i zasięgu przemieszczania się mas ziemnych, należy prze-

⁸ Dz. U. z 2018, poz. 2204 ze zm.

przewodzą pomiary głębokiego ruchu mas ziemnych, których celem jest „rozpoznanie położenia powierzchni ślizgu”. Monitoring należy prowadzić co najmniej dwa razy w roku (w marcu-kwietniu oraz wrześniu-październiku), a nadto każdorazowo po wystąpieniu ekstremalnych zjawisk przyrodniczych (przykładem mogą być intensywne opady), które mogą spowodować ruchy masowe ziemi.

Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej bazy danych i zawiera:

- 1) dane graficzne w postaci map terenów występowania ruchów masowych ziemi oraz zagrożonych możliwością ich wystąpienia,
- 2) karty rejestracyjne⁹:
 - a) terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi,
 - b) osuwiska.

Przedstawione wyżej działania starosta podejmuje z urzędu, wyjątkowo w niektórych sytuacjach na wniosek organu wykonawczego gminy. To ostatnie rozwiązanie dotyczy wyłącznie spraw objętych zakresem przedmiotowym ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu¹⁰. Rozporządzenie nie przewiduje udziału właścicieli nieruchomości w wspomnianym monitoringu. Bezsparnie jednak badanie stanu nieruchomości (występujących tam ruchów masowych ziemi bądź zagrożenia ich wystąpieniem) bez zgody ich właścicieli nie jest możliwe. Wpis w rejestrze nie wymaga decyzji i następuje w drodze tzw. czynności materialno-technicznej. Nie ma obowiązku powiadamiania kogokolwiek o jego dokonaniu. Warto również zwrócić uwagę, że rozporządzenie przewiduje „ruch tylko w jedną stronę”. Ustanie zagrożenia osuwiskowego (np. w wyniku ingerencji człowieka¹¹) nie upoważnia do usunięcia informacji ze wspomnianego rejestru. Nie ma ku temu żadnej podstawy prawnej. Zawarte w nim dane bezspornie stanowią natomiast informację o środowisku¹², a w konsekwencji są powszechnie dostępne, bez potrzeby wykazywania interesu prawnego w sprawie. Opisane wyżej zadania starosty nie są zadaniami z zakresu administracji geologicznej¹³. Działa on tu jako organ ochrony środowiska.

⁹ Wedle wzorów określonych wspomnianym rozporządzeniem.

¹⁰ Dz. U. z 2018, poz. 1345 ze zm.

¹¹ Co zresztą wyraźnie przewiduje art. 13a cyt. wyżej ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r.

¹² Co jednoznacznie przewiduje art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy 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 (Dz. U. z 2018, poz. 2081 ze zm.), wedle którego takiemu udostępnieniu podlegają m.in. informacje o stanie elementów środowiska. Nie ma natomiast obowiązku zamieszczania danych dotyczących wspomnianego rejestru w publicznie dostępnych wykazach informacji o środowisku (art. 21 cyt. ustawy). Informacje dotyczące wspomnianych terenów znajdują się natomiast w elektronicznych bazach danych dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach podmiotowych poszczególnych starostów (art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. „f” w zw. z ust. 2-3 cyt. ustawy).

¹³ A. Lipiński, *Z problematyki właściwości rzeczowej organów administracji geologicznej*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 5, s. 2 i nast.

Wpis we wspomnianym rejestrze bezpośrednio nie wpływa na prawa (obowiązki) właścicieli (użytkowników wieczystych) objętych nim nieruchomości. W szczególności zaś nie uprawnia on do żądania jakiegokolwiek odszkodowania. Informacje stanowiące treść wpisu muszą natomiast zostać uwzględnione w procesach podejmowania rozstrzygnięć (zarówno generalnych, jak i indywidualnych) składających się na system planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym kształtujące przeznaczenie danego terenu.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, rejestr oraz związane z nim dokumenty mają niewątpliwie znaczenie pomocnicze dla organów administracji publicznej oraz różnych innych podmiotów w kwestiach dotyczących oceny udokumentowanych tam zjawisk. Powadzenie przez starostów rejestrów oraz zapisy w nich figurujące pozostają jednakże bez wpływu na obowiązki organów administracji publicznej w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego w konkretnych sprawach indywidualnych zgodnie z ogólnymi zasadami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisami dotyczącymi dowodów¹⁴. Skoro dane ujawnione w rejestrze są powszechnie dostępne, nie wolno ignorować ich w toku postępowania wyjaśniającego, a organ orzekający w sprawie musi je uwzględnić z urzędu (zob. art. 7, art. 77 k.p.a.). Brak wpisu w rejestrze nie oznacza jednak, że na danym terenie nie występują ruchy masowe ziemi bądź stan zagrożenia nimi.

2. System Ochrony Przeciwosuwiskowej

Jednym z zadań państwowej służby geologicznej, sprawowanej przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG), jest rozpoznawanie i monitoring zagrożeń geologicznych (art. 162 ust. 1 pkt 10 pr.g.g.). Jego elementem jest projekt o nazwie „System Ochrony Przeciwosuwiskowej” (SOPO), przede wszystkim polegający na identyfikacji terenów występowania ruchów masowych ziemi oraz zagrożonych ich wystąpieniem, a także na udostępnianiu informacji o nich. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „Karta osuwiskowa” sporządzona przez PIG na podstawie umowy z gminą nie oznacza jednak że wspomniany instytut sprawuje administrację publiczną. Taka karta może zostać włączona do rejestru dopiero po akceptacji właściwego organu administracji publicznej. W konsekwencji działania PIG sporządzającego taką kartę nie są zadaniami z zakresu administracji publicznej¹⁵. Inaczej mówiąc oznacza to, że wyniki badań PIG nie mogą stanowić samodzielnej podstawy wpisu do rejestru prowadzonego przez starostę. Ich „akceptacja” (jak tego chce NSA) następuje w drodze czynności materialno-technicznej.

¹⁴ Prawomocny wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2009 r., II SA/Kr 1601/09.

¹⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., I OSK 1962/11.

Stosownie do art. 400a ust. 1 pr.o.ś. „finansowanie ochrony środowiska I gospodarki wodnej” obejmuje m.in. „prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy” (pkt 18), co jest zadaniem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, funduszy wojewódzkich (art. 400b ust. 1–2 pr.o.ś.) oraz powiatów (art. 403 ust. 1 pr.o.ś.). Szczegóły określają właściwe organy tych podmiotów, rzecz jasna stosownie do posiadanych środków.

3. Niektóre rozwiązania szczególne

Częstotliwość i rozmiary występowania osuwisk ziemi mogą uzasadnić wprowadzenie na ich terenach szczególnego reżimu prawnego. Przewiduje go wspomniana ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Wspomniany reżim prawny dotyczy odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych (uszkodzonych) m.in. w wyniku osunięć ziemi, jak również zagospodarowania takich terenów, jednak wyłącznie na terytoriach gmin określonych przez Prezesa Rady Ministrów¹⁶. Przewidziano tam m.in., że:

- jeżeli obszar, na którym nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów w wyniku osunięcia ziemi nie był ujawniony w rejestrze prowadzonym przez starostę, wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje z wnioskiem o taki wpis; należy go dokonać w terminie 7 dni,
- w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia określającego wykaz gmin objętych zakresem przedmiotowym omawianej ustawy, rada gminy kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, w drodze aktu prawa miejscowego może na obszarach wpisanych do rejestru¹⁷ wprowadzić zakaz odbudowy, rozbudowy, przebudowy i nadbudowy oraz wznoszenia nowych budynków. Jeżeli spowoduje to, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać od gminy odpowiednio odszkodowania albo wykupu (art. 13b–13c).

¹⁶ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w lipcu 2018 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, Dz. U. z 2018, poz. 2298.

¹⁷ Orzecznictwo jest zgodne co do tego, że możliwość podjęcia przez radę gminy omawianej uchwały, jak również roszczenia odszkodowawcze właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości mają charakter wtórny w stosunku do wpisu w rejestrze. Inaczej mówiąc sam wpis w rejestrze starosty nie uprawnia właściciela objętej nim nieruchomości do żądania odszkodowania albo wykupu nieruchomości (postanowienia NSA z dnia 20 października 2011 r., I OSK 1962/11 oraz z dnia 14 kwietnia 2012 r., II OSK 818/12).

Przedstawione wyżej wymagania bezspornie mają charakter szczególny i brak jakichkolwiek podstaw do ich interpretacji w sposób odnoszący się do wszystkich terenów występowania ruchów masowych ziemi bądź zagrożonych ich występowaniem.

Dalsze wymagania dotyczące ochrony w związku z ruchami masowymi ziemi można też znaleźć w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸. Istota wspomnianej ochrony polega m.in. na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji tych gruntów oraz szkodom w produkcji rolnej bądź drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek ruchów masowych ziemi (art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2). Obowiązek przeciwdziałania degradacji gleb, w tym ruchów masowych ziemi, spoczywa na właścicielu gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne. Potrzeby ochrony przed ruchami masowymi ziemi mogą uzasadnić nałożenie na takiego właściciela obowiązku zalesienia (zadrzewienia, zakrzewienia) lub założenie trwałych użytków zielonych, o czym w odniesieniu do gruntów rolnych w zasadzie orzeka starosta, a leśnych – w zasadzie dyrektor regionalnej dyrekcji lasów państwowych. Koszt zakupu niezbędnych nasion i sadzonek (ale nie robocizny) ponosi budżet województwa (art. 15). Obowiązek rekultywacji gruntów rolnych położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej zdewastowanych lub zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi spoczywa w zasadzie na staroście, przy wykorzystaniu (zależnie od szczegółów) środków budżetu województwa lub budżetu państwa. Zbliżone rozwiązania dotyczy gruntów leśnych zdewastowanych (zdegradowanych) w wyniku ruchów masowych ziemi (art. 20).

4. Planowanie przestrzenne na terenach osuwiskowych

W obowiązującym stanie prawnym nie ma powszechnego zakazu zabudowy odnoszącego się do terenów występowania ruchów masowych ziemi (zagrożenia nim). O tym, czy dany teren (a w istocie nieruchomość gruntowa) może zostać zabudowany, w zasadzie rozstrzygają instrumenty składające się na system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niekiedy jednak wymagania te (a w istocie najczęściej zakazy bądź ograniczenia zabudowy) mogą być treścią „przepisów odrębnych” bądź podejmowanych na ich podstawie rozstrzygnięć.

Podstawowe rozwiązania kształtujące system planowania i zagospodarowania przestrzennego określa przede wszystkim ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. Kluczowe znaczenie w tym zakresie posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego („plan miejscowy”). Drobiazgowość związanej z tym regulacji prawnej, złożona procedura

¹⁸ Dz. U. z 2017, poz. 1161.

¹⁹ Dz. U. z 2018, poz. 1945 ze zm.

powstawania takiego planu, a wreszcie niska świadomość prawna osób prowadzących tę procedurę w praktyce częstokroć stają się źródłem licznych błędów, czego dowodem jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych wytykające wady wspomnianych planów. Z punktu widzenia tematu powstaje natomiast pytanie, w jaki sposób występowanie ruchów masowych ziemi (zagrożenia nimi) może wpłynąć na treść rozstrzygnięć dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Problematyka ta co prawda była przedmiotem specjalistycznej analizy²⁰, jednak przedstawione tam oceny są dalekie od wyczerpania tematu, pomijają wiele istotnych wątków i wymagają znacznej rozbudowy. Ramy artykułu pozwalają jednak na odniesienie się wyłącznie do niektórych kwestii.

Planowanie i zagospodarowania przestrzenne zaliczono do zadań własnych gmin. Oznacza to, że gmina (jako komunalna osoba prawna) musi je podejmować, a w dodatku dysponuje znaczną swobodą dotyczącą określenia sposobu ich wykonywania (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹, art. 3 u.p.z.p.). Samodzielność ta nie ma natomiast charakteru bezwzględnego; jej granice wyznacza prawo, w tym zarówno rozwiązania określające wymagania proceduralne, jak również wyznaczające treść podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć. Podstawowym instrumentem jest tutaj plan miejscowy, sporządzany dla całego terytorium gminy (co jednak jest rzadkością) bądź jego oznaczonej części (co w praktyce jest regułą). Ma on charakter aktu prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego na objętym nim terytorium. W konsekwencji staje się on jedną z podstaw decyzji dotyczących objętej nim problematyki (np. w odniesieniu do pozwoleń na budowę), chyba że (wyjątkowo) ustawa stanowi inaczej.

Procedura sporządzania wspomnianego planu jest niezwykle złożona. Rozpoczyna ją opracowanie (przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta) oraz uchwalenie (przez radę gminy) tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej „studium”), określającego zasady jej polityki przestrzennej. Studium jest obowiązkowe i musi zostać przyjęte w każdej gminie. Nie jest ono jednak aktem prawa miejscowego (art. 9 i nast. u.p.z.p.) i w konsekwencji nie może stanowić podstawy rozstrzygnięć organów administracji publicznej, zwłaszcza na potrzeby zabudowy nieruchomości. Niekiedy jednak (wyjątkowo) może być inaczej, czego przykładem jest art. 7 pr.g.g. określający przesłanki współdziałania w postępowaniu koncesyjnym. Istnienie studium stanowi natomiast niezbędną przesłankę uchwalenia planu miejscowego; ten ostatni musi być zgodny ze studium. Problem jednak w tym, że plan miejscowy nie ma charakteru obowiązkowego. O tym, czy dojdzie do jego sporządzenia i uchwalenia, uznaniowo rozstrzyga rada gminy, chyba że (wyjątkowo)

²⁰ Zob. literaturę powołaną w przyp. 4.

²¹ Dz. U. z 2019, poz. 506 ze zm. (dalej: u.s.g.).

ustawa stanowi inaczej (czego przykładem są uzdrowiska). W tej sytuacji nie dziwnego, że złożoność procedury planistycznej oraz związane z tym koszty (które co do zasady ponosi gmina) oraz inne rozwiązania (o czym dalej) powodują, że zdecydowana większość powierzchni kraju nie jest objęta planami miejscowymi. W istocie te ostatnie przeważnie mają charakter punktowy.

Przedstawienie wszystkich szczegółów dotyczących sporządzania studiów oraz planów miejscowych wykracza poza ramy tematu. Warto natomiast zwrócić uwagę, że niektóre rozwiązania dotyczące tych spraw są tożsame bądź bardzo zbliżone. Z punktu widzenia tematu powstaje natomiast pytanie, czy i ewentualnie w jaki sposób na treść tych dokumentów wpływa istnienie (na terenie danej gminy) terenów występowania ruchów masowych ziemi (bądź zagrożonych ich wystąpieniem). W świetle art. 72 pr.o.ś. jedną z funkcji studium oraz planu miejscowego jest „uwzględnienie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom” (ust. 1 pkt 5a), jak również określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku takich zjawisk (ust. 3). Podstawą określenia wspomnianych wymagań jest opracowanie ekofizjograficzne, którego sporządzenie stanowi obowiązkowy element procedury powstania studium oraz planu miejscowego. Treścią wspomnianego opracowania jest charakterystyka poszczególnych elementów przyrodniczych na obszarze studium (planu miejscowego) i ich wzajemne powiązania. Szczegółowe wymagania, jakim ma odpowiadać wspomniany dokument, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych²². Powstaje ono (czyli musi powstać) na podstawie kompleksowych badań i pomiarów terenowych, w tym dokumentacji hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich oraz dokumentacji złóż kopalin. Treść takiego opracowania stanowi powszechnie dostępną informację o środowisku. Z punktu widzenia tematu oznacza to, że w toku prawidłowo prowadzonej procedury planistycznej organy właściwe w zakresie opracowywania i przyjmowania studium oraz planu miejscowego powinny dysponować wiedzą o terenach występowania ruchów masowych ziemi (zagrożonych ich wystąpieniem). Informacja o przydatności terenu do zabudowy stanowi nadto treść dokumentacji geologiczno-inżynierskich. Co prawda prawo do zawartej w nich informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa (art. 99 ust. 1 pr.g.g.), to jednak (z nielicznymi wyjątkami) zasadą jest powszechny dostęp do takich informacji oraz możliwość ich nieodpłatnego wykorzystywania (art. 100 pr.g.g.), rzecz jasna również na potrzeby zagospodarowania przestrzennego.

Zarówno studium, jak i plan miejscowy, podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (art. 46 pkt 1 u.o.o.ś.). Rozpoczyna ją sporządzenie tzw. prognozy oddziaływania na środowisko. Treścią tego ostatniego dokumentu jest m.in. określenie, analiza i ocena istniejącego stanu środowiska, co dotyczy m.in. problemów istotnych z punktu widzenia projektowanego dokumentu (art.

²² Dz. U. Nr 155, poz. 1298.

51 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś.), Bezspornie należy do nich zaliczyć występowanie ruchów masowych ziemi (zagrożenie ich wystąpieniem). Z punktu widzenia tematu oznacza to, że organy odpowiedzialne za sporządzenie wspomnianych dokumentów planistycznych, rzecz jasna przy założeniu, że opracowanie ekofizjograficzne oraz prognoza zostały sporządzone rzetelnie, będą dysponować wiedzą o ruchach masowych ziemi bądź zagrożeniu nimi. Stosownie zaś do art. 10 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, do których bezspornie zaliczają się obszary występowania ruchów masowych ziemi. Podobnie stanowi art. 72 ust. 1 pkt 5a pr.o.ś., wedle którego studium oraz plan miejscowy zapewnia (czyli musi zapewniać) warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez „uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom”. Prognoza oraz opracowanie ekofizjograficzne powstają na koszt gminy.

Uchwalenie studium oraz planu miejscowego musi być poprzedzone współdziałaniem z innymi (pozagminnymi) organami administracji. Studium wymaga m.in. opinii starosty powiatowego oraz właściwego organu administracji geologicznej (art. 11 pkt 5 lit. „a” oraz lit. „g” u.p.z.p). Plan miejscowy jest opiniowany przez starostę jako właściwy organ „ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych” (art. 17 pkt 6 lit. „a”, tire ósme). Co prawda wspomniane opinie nie mają charakteru wiążącego, to jednak stanowią co najmniej istotny „sygnał ostrzegawczy” pod adresem organów gminy. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że początkowo u.p.z.p. przewidywała „uzgodnienie” projektu planu „z właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych”. Obecne rozwiązanie osłabia zatem ochronę przeciwsuwiskową. Należy jednak bronić poglądu, że konsekwencją opisanych wyżej wymagań powinien stać się co najmniej nakaz ujawnienia w studium oraz w planie miejscowym istnienia wspomnianych terenów oraz ograniczeń w zakresie ich wykorzystania, np. dotyczących zabudowy. Rzetelnie przeprowadzona procedura planistyczna musi dostarczyć organom gminy wiedzy o terenach występowania ruchów masowych ziemi bądź zagrożonych ich występowaniem.

Postępowanie zmierzające do opracowania i przyjęcia studium oraz planu miejscowego toczy się z szerokim udziałem społeczeństwa, czego wyrazem jest chociażby jawność projektów wspomnianych dokumentów oraz możliwość zgłaszania uwag (wniosków) pod ich adresem. Nie trudno wyobrazić sobie, że treść każdego z tych dokumentów może wzbudzać emocje, przede wszystkim ze strony tych, którzy mogą doznać jakichkolwiek ograniczeń wynikających ze studium bądź m.p.z.p., w tym przez ujawnienie w nich informacji o wspomnianych zagrożeniach.

Podstawową funkcją planu miejscowego jest określenie przeznaczenia (sposobu wykorzystania) objętego nimi terenu (nieruchomości gruntowych). Obo-

wiązkowym elementem planu jest m.in. określenie „granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów [...], a także [...] obszarów osuwania się mas ziemnych” (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Inaczej mówiąc, plan miejscowy musi określać zarówno granice wspomnianych terenów, jak i sposoby (w tym ograniczenia) ich zagospodarowania.

Plan miejscowy w ogromnym stopniu wpływa na wartość objętych nim nieruchomości, zwłaszcza jeżeli dopuszcza na nich atrakcyjne sposoby wykorzystania (zwłaszcza w drodze zabudowy). Niestety, działa też zależność odwrotna, bowiem konsekwencją planu może być zakaz określonego sposobu wykorzystania nieruchomości (np. zabudowy). Ustawa przewiduje tu prostą zależność. Jeżeli plan miejscowy zwiększa wartość nieruchomości, jej właściciel (użytkownik wieczysty) w pewnych sytuacjach musi podzielić się częścią uzyskanej w ten sposób korzyści z gminą (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Majątkowe konsekwencje spadku wartości nieruchomości (z pewnymi wyjątkami) ponosi natomiast gmina. Jeżeli bowiem w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel (albo użytkownik wieczysty) nieruchomości może żądać od gminy odpowiednio wykupu, zamiany nieruchomości bądź odszkodowania. Nie dotyczy to sytuacji, w której treść planu miejscowego powodująca opisany wyżej skutek nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę (a w istocie radę gminy) przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:

- uwarunkowań hydrogeologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych,
- decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez pozagminne organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
- zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie (art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p.); przykładem tego rodzaju ograniczeń (zakazów) może być istnienie niektórych form ochrony przyrody.

Żaden z przedstawionych wyżej wyjątków nie dotyczy natomiast ograniczeń związanych z występowaniem ruchów masowych ziemi bądź zagrożenia nimi. Wyjątkiem są rozwiązania przewidziane ustawą z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu.

Stosownie do art. 17 pkt 5 u.p.z.p. jednym z dokumentów opracowywanych na potrzeby powstającego planu miejscowego jest prognoza jego skutków finansowych. Jej treścią jest oszacowanie potencjalnych dochodów oraz strat gminy, jakie mogą zaistnieć w wyniku uchwalenia planu miejscowego. Ze znacznym

prawdopodobieństwem można przypuszczać, że w tym właśnie tkwi jedna z kluczowych przyczyn, dla których gminy niechętnie podejmują procedurę planistyczną, zwłaszcza jeżeli konsekwencją planu miejscowego miałyby być rozwiązania zmniejszające wartość nieruchomości gruntowych, np. polegające na ograniczeniu bądź zakazie zabudowy.

Warto też zwrócić uwagę, że nadzór nad zgodnością studiów oraz planów miejscowych z prawem sprawuje wojewoda. Z mocy wyraźnego przepisu ustawy plan miejscowy podlega też kontroli sądownoadministracyjnej (art. 90 i nast. u.s.g.). Co prawda rozwiązanie takie nie zostało wyraźnie wypowiedziane pod adresem studium, niemniej jednak praktyka również i w tym przypadku dopuszcza możliwość skargi sądownoadministracyjnej. Skarżącym przede wszystkim może być ten, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą; w praktyce najczęściej będzie nim właściciel nieruchomości objętej studium bądź planem miejscowym. Stosownie zaś do art. 28 u.p.z.p. „istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części” (ust. 1). Określenie „zasady sporządzania” nie jest fortunne, niemniej jednak należy je rozumieć jako wymagania wyznaczające treść wspomnianych dokumentów planistycznych. Brak ustaleń dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi dla terenów zabudowy mieszkaniowej stanowi istotne naruszenie zarówno art. 15 u.p.z.p., jak i art. 72 pr.o.ś.²³ Orzekając w sprawie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zdegradowanego w wyniku (już zaprzestanego) wydobycia kopaliny NSA przyjął, że niedopuszczalne jest nałożenie na inwestorów obowiązku wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla nowych obiektów. Obowiązek rozpoznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy spoczywa bowiem na gminie²⁴. Wiele wskazuje na to, że ocenę tę należy odnieść również do planów miejscowych sporządzanych dla terenów występowania ruchów masowych ziemi (zagrożonych ich wystąpieniem). W praktyce plany te uzależniają lokalizację (rozbudowę, nadbudowę, przebudowę) obiektów budowlanych na terenach osuwisk i ich strefach buforowych (określanych jako tereny przyległe mogące zostać objęte procesem osuwiskowym) od rozpoznania (przez inwestora), czy „planowana inwestycja nie naruszy

²³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 12 sierpnia 2019 r., IFIII.4131.1.60.2019, Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019, poz. 5602.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12. „Naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest m.in. wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowego obowiązku polegającego na konieczności wykonania badań geotechnicznych i geologiczno-inżynierskich dla ustalenia warunków posadowienia budynków na określonych nią terenach. Brak umocowania ustawowego dla przyjęcia takiego rozwiązania” (prawomocny wyrok WSA z dnia 18 listopada 2015 r., II SA/Bd 1013/15).

równowagi gruntu i nie spowoduje uaktywnienia się osuwiska”²⁵. Oznacza to, że gmina przerzuca w ten sposób na inwestorów obowiązki związane ze sporządzeniem planu miejscowego. Warto natomiast zwrócić uwagę, że zjawisko ruchów masowych ziemi (zagrożenia ich powstaniem) ma charakter dynamiczny i może się ujawnić już po wejściu w życie planu miejscowego. Warto zatem pomyśleć o zmianie stanu prawnego uwzględniającej ryzyko zaistnienia omawianych zjawisk.

Wskazane wyżej okoliczności (ponoszenie kosztów planu miejscowego przez gminę, potencjalne konflikty z właścicielami nieruchomości, złożona procedura planistyczna, majątkowe konsekwencje spadku wartości nieruchomości) powodują, że w praktyce gmina może nie być zainteresowana sporządzeniem planu miejscowego obejmującego tereny występowania ruchów masowych ziemi (zagrożone ich wystąpieniem).

5. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

W razie braku planu miejscowego ustalenie przeznaczenia terenu następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. To ostatnie określenie ma charakter zbiorczy i obejmuje odpowiednio „lokalizację inwestycji celu publicznego” (o tym, co jest celem publicznym, przesądza art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) bądź ustalenie „warunków zabudowy”. Teoretycznie rzecz biorąc kluczową przesłanką podjęcia wspomnianych decyzji jest wykazanie, że są one zgodne z „przepisami odrębnymi” (art. 56, art. 64 u.p.z.p.). Ta dość enigmatyczna formuła oznacza, że wspomniana decyzja nie może naruszać tych uwarunkowań (ograniczeń, zakazów itp.) dotyczących zagospodarowania nieruchomości (zwłaszcza w drodze zabudowy), które wynikają z odrębnych przepisów, np. odnoszących się do ochrony przyrody, gruntów rolnych (leśnych), gospodarki wodnej itd. Podstawą jej podjęcia nie mogą natomiast być ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Za sprawą dalszych rozwiązań problem ulega jednak znaczącej komplikacji, bowiem zależnie od rodzaju zamierzonego przedsięwzięcia wnioskodawca niekiedy musi spełnić dodatkowe wymagania przewidziane ustawami, np. polegające na uzyskaniu decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań (zamierzonego przedsięwzięcia) czy też wnioskowana decyzja musi spełniać kryterium tzw. „kryterium dobrego sąsiedztwa”. Szczegóły można pominąć. Warto jednak zwrócić uwagę, że jeżeli decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań poprzedzana jest oceną oddziaływania na środowisko, elementem wniosku o jej uzyskanie jest „raport o oddziaływaniu przedsię-

²⁵ Zob. np. § 11 uat. 1 pkt 5 uchwały Nr LIV/663/2018 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 11 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wieliczka – obszar B, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018, poz. 6244.

wzięcia na środowisko”. Treścią tego ostatniego jest m.in. „opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko” oraz „porównanie oddziaływań analizowanych wariantów”, w czym bezspornie mieszczą się informacje o występowaniu ruchów masowych ziemi (zagrożenia ich występowaniem).

Niezależnie od tego wspomniana decyzja zawsze wymaga uzgodnienia ze wskazanymi we wspomnianej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. innymi organami administracji. Przykładem może być uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw zdrowia w odniesieniu do inwestycji w miejscowościach uzdrowiskowych, organem nadzoru górniczego w odniesieniu do terenów górniczych, starostą (działającym jako organ ochrony środowiska) w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych itd. (art. 53 ust. 4, art. 60 u.p.z.p.). Uzgodnienie jest dość częstą formą współdziałania organów administracji publicznej i w istocie oznacza uzależnienie wnioskowanej decyzji od zgody (literalnie rzecz biorąc nazwanej „uzgodnieniem”) innego organu (bądź, jak to jest w omawianej sprawie – innych organów administracji publicznej). W odróżnieniu od „uzgodnień” projektów studiów oraz planów miejscowych, uzgodnienie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może mieć charakteru warunkowego.

Najmniej wątpliwości budzi procesowa strona takiego współdziałania. Organ właściwy do dokonania uzgodnienia zajmuje stanowisko na wniosek organu właściwego do podjęcia decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a jego procesową formą jest postanowienie. Co prawda na to ostatnie przysługuje zażalenie, ale wyłącznie wnioskodawcy (inwestorowi); nie przysługuje ono zatem pozostałym stronom. Trudniej natomiast odpowiedzieć na pytanie, czym ma się kierować organ uzgadniający. W praktyce przyjmuje się, że przesłanki te określają zadania wyznaczające właściwość rzeczową organu uzgadniającego, co niestety w pewnych sytuacjach może prowadzić do daleko idącej uznaniowości. W odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych chodzi głównie o wykorzystanie specjalistycznej wiedzy i dokumentacji posiadanej przez starostę, w celu ewentualnej ochrony osób i mienia przed osunięciem się mas ziemnych²⁶. Nie zawsze oznacza to jednak konieczność odmowy uzgodnienia ze względu na ruchy masowe ziemi (stan zagrożenia nimi). Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może bowiem okazać się konieczne w celu budowy obiektów chroniących przed osuwaniem się mas ziemnych. Nie można też wykluczyć zabudowy (innego zagospodarowania) zabezpieczonej przed ruchami masowymi ziemi (zagrożeniem ich wystąpienia).

Przestawione wyżej wymagania (zarówno dotyczące planów miejscowych, jak i decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu) nie naruszają wypowiedzianej w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. zasady wolności zabudowy.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1207/17 (prawomocny).

Przewidziano tam m.in., że w granicach określonych przez ustawę każdy ma prawo do „zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”. Inaczej mówiąc granice wspomnianej wolności wyznaczają te przepisy prawa, które określają treść i procedurę powstawania wspomnianych wyżej rozstrzygnięć. Trafnie też przyjmuje się, że gdyby „prawo zabudowy” miało charakter bezwzględny, wówczas zbędne byłyby wymagania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, budownictwa oraz szeroko pojmowanej ochrony środowiska (powołany wyrok z dnia 4 grudnia 2017 r.).

6. Niektóre problemy pozwoleń na budowę

Prawo budowlane²⁷ w zasadzie nie uzależnia pozwolenia na budowę od sporządzenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz określenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych. Projekt budowlany powinien je zawierać tylko „w zależności od potrzeb” (art. 34 ust. 3 pkt 4), o czym orzeka organ administracji budowlanej. Oczywiście nie ma przeszkód, by inwestor dobrowolnie spełnił te wymagania. Niestety wiąże się z tym niejasna i w praktyce selektywnie stosowana regulacja prawna. W świetle wydanego na podstawie prawa budowlanego (art. 34 ust. 6) rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych²⁸ polega ono m.in. na:

- zaprojektowaniu odwodnień budowlanych,
- określeniu nośności, przemieszczeń i ogólnej stateczności podłoża gruntowego,
- ocenie stateczności zboczy, skarp wykopów i nasypów itd.

Badania geotechniczne mogą polegać na wierceniach, sondowaniach, badaniach geofizycznych oraz właściwości dynamicznych gruntu. Szczegóły zależą od kategorii geotechnicznej obiektu budowlanego. Czynności te co najmniej częściowo mieszczą się w pojęciu „robót geologicznych”, którymi są wykonywane w ramach prac geologicznych wszelkie czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.). Pracą geologiczną jest natomiast projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku wę-

²⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. z 2019, poz. 1186 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2012, poz. 463.

gła, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.). Bezsposornie zatem wszelkie działania mające na celu ustalenie wystąpienia ruchów masowych ziemi (zagrożenia ich występowaniem) mieszczą się w pojęciu prac geologicznych. Jeżeli polegają na wykonywaniu jakichkolwiek czynności poniżej powierzchni terenu, wówczas są robotami geologicznymi. Oznacza to konieczność sporządzenia i zatwierdzenia „projektu robót geologicznych”, legitymowania się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi (art. 50 i nast.), przedstawienia wyników w postaci dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz jej zatwierdzenia itd. (art. 88 oraz nast.). W rezultacie koszt takich czynności jest znacznie wyższy, niż w przypadku badań geotechnicznych. Wykonywanie tych ostatnich nie wymaga bowiem wykazania się kwalifikacjami zawodowymi. Nieznana jest też instytucja zatwierdzania projektów prac geotechnicznych. Można co prawda bronić zapatrywania, że przewidziane Prawem budowlanym wymagania dotyczące badań geotechnicznych mają charakter szczególny w stosunku „robót geologicznych”, tyle że sprzeciwia się temu treść art. 3 ust. 7 pr.g.g. Przewidziano tam, że Prawo geologiczne i górnicze nie stosuje się do „ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych”. Oznacza to, że wszelkie czynności wykonywane w ramach badań geotechnicznych poniżej powierzchni terenu są robotami geologicznymi, a zatem podlegają rygorom Prawa geologicznego i górniczego. Praktyka (przy biernej postawie organów administracji geologicznej) zmierza natomiast w odwrotnym kierunku. Nie jest tajemnicą, że część robót geologicznych prowadzonych na potrzeby geologii inżynierskiej określana jest mianem „badań geotechnicznych” (bo tak jest szybciej i taniej). Problem można stosunkowo prosto rozwiązać dokonując wręcz kosmetycznej zmiany Prawa geologicznego i górniczego, tyle że nie sposób znaleźć zainteresowanych jej dokonaniem. Szczegóły wykraczają poza ramy artykułu.

Wyniki badań geologiczno-inżynierskich (dokumentacja geologiczno-inżynierska) oraz geotechniczne warunki posadowienia²⁹ obiektu budowlanego *ex lege* są natomiast elementami wniosku o pozwolenie na budowę obiektu budowlanego zniszczonego w wyniku działania żywiołu (w rozumieniu omawianej ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r.).

7. Specustawy inwestycyjne

Odnotować również należy zjawisko polegające na uchwalaniu ustaw określających „szczególne” zasady realizacji określonych nimi przedsięwzięć, które

²⁹ Zapewne chodzi tu o opracowanie powstałe w wyniku analizy dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

m.in. wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego³⁰. Inaczej mówiąc treść planu miejscowego pozostaje wówczas bez znaczenia. Przykładem mogą być wymagania dotyczące budowy dróg publicznych, internetu szerokopasmowego, strategicznych sieci przesyłowych, inwestycji w zakresie energetyki jądrowej, niektórych form budownictwa mieszkaniowego itd. O lokalizacji danego przedsięwzięcia przesądza wówczas decyzja wojewody, podejmowana we współdziałaniu ze wskazanymi ustawą organami administracji. Problem, jak na treść wspomnianych decyzji może wpłynąć występowanie ruchów masowych ziemi (zagrożenie ich wystąpieniem), nie doczekał się tam jednolitej regulacji. Tytułem przykładu ustalenie lokalizacji strategicznej sieci przesyłowej bądź inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych wymaga m.in. opinii właściwego organu administracji geologicznej³¹; nie jest ona natomiast wymagana dla ustalenia lokalizacji drogi publicznej.

Bibliografia

Literatura

- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5. Warszawa 2019.
Laskowicz I., *Zagospodarowanie przestrzenne osuwisk – nadal otwarty problem*, „Przełęcz Geologiczny” 2019 nr 5.

³⁰ Przykładami mogą być chociażby ustawy:

- z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2018, poz. 1474 ze zm.,
- z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2018, poz. 1537 ze zm.,
- z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Dz. U. z 2018, poz. 404 ze zm.,
- z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiśłany z Zatoką Gdańską, Dz. U. z 2019, poz. 1073,
- z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, Dz. U. z 2019, poz. 630.

³¹ Problem jednak w tym, że nie wiadomo, o który organ administracji geologicznej tu chodzi. Organem właściwym w w odniesieniu do terenów cechujących się wspomnianym zagrożeniem jest starosta, tyle że nie działa on tu jako organ administracji geologicznej. W świetle art. 161 ust 1 pr.g.g. mogłoby to wprawdzie oznaczać właściwość marszałka województwa, tyle że z wysokim prawdopodobieństwem (graniczącym z pewnością) można przyjąć, że nie dysponuje on informacjami pozwalającymi na zajęcie stanowiska w sprawie. Poprawnie problem ten rozwiązano natomiast w zakresie regulowanym ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, która wymaga by elementem wniosku lokalizacyjnego była „opinia organu właściwego w sprawach terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (art. 4 ust. 3 pkt 5). Z kolei pod rządem wspomnianej ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. elementem wniosku jest dokumentacja złoża kopaliny (lub tzw. dokumentacja „inna”), jak się wydaje sporządzana w celu ustalenia istnienia złoża bursztynu.

- Lipiński A., *Z problematyki właściwości rzeczowej organów administracji geologicznej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013 nr 5.
- Wojciechowski T., *Osuwiska – problemy prawne, społeczne i administracyjne*, „Przegląd Geologiczny” 2019, nr 5.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2019, poz. 509 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2017, poz. 1161
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2018, poz. 2204 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2019, poz. 1396 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz. U. z 2018, poz. 1345 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz. U. z 2017, poz. 1897.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2018, poz. 1945 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2018, poz. 1474 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2018, poz. 2081 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne górnicze, Dz. U. z 2019, poz. 868 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2018, poz. 1537 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Dz. U. z 2018, poz. 404 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Dz. U. z 2019, poz. 1073.
- Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, Dz. U. z 2019, poz. 630.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Dz. U. z 1928, nr 23, poz. 202 (tekst pierwotny).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz. U. z 2002, nr 155, poz. 1298.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, Dz. U. z 2007, nr 121, poz. 840.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w 2018 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, Dz. U. z 2018, poz. 2298.

Orzecznictwo

Wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2009 r., II SA/Kr 1601/09 (prawomocny).
Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., I OSK 1962/11.
Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2012 r., II OSK 818/12.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2443/12 .
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1207/17 (prawomocny).
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 12 sierpnia 2019 r., IFIII.4131.1.60.19

About spatial planning of landslide areas

Summary

“Mass movements of the earth” have been defined as “natural or human-induced sliding, downhill creeping or falling of surface rocks, rock waste and soil”. It is a “starost” (the head of the county) who shall monitor areas of such phenomena and their threats, and keep a register containing information about the above. This information is publicly available. The occurrence of such areas and restrictions on their use shall be revealed in the acts of spatial planning created by commune authorities.

Keywords: landslide, local development plans, tasks of some authorities.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.08>

Paulina PAŁACH

Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Instytut Prawa.

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: paulina.palach@o2.pl

Błażej PEZDA

Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Instytut Prawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: blazejpezda1996@gmail.com

Zarząd sukcesyjny – zmiany w prawie gospodarczym w zakresie działalności reglamentowanej i prawie podatkowym

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono najważniejsze zmiany w prawie gospodarczym w szczególności w zakresie działalności reglamentowanej oraz w prawie podatkowym wprowadzone w wyniku wejścia w życie Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej¹. Podjęto próbę oceny skuteczności wprowadzonych zmian na gruncie wyżej wymienionej regulacji. Problem sprawnego przejęcia przedsiębiorstwa po śmierci przedsiębiorcy przez jego następców prawnych istnieje zarówno na gruncie prawa publicznego jak i prywatnego, a przedmiotowa ustawa stanowi odpowiedź ustawodawcy na te zagadnienia w zakresie jednoosobowej działalności gospodarczej. W artykule omówiono relewantne w tym obszarze przepisy ustawy o zarządzie sukcesyjnym, jak i inne akty prawne, które uległy nowelizacji na skutek wprowadzenia do polskiego porządku prawnego tejże regulacji.

Słowa kluczowe: zarząd sukcesyjny, prawo gospodarcze, prawo podatkowe, działalność reglamentowana, ordynacja podatkowa, podatek dochodowy, podatek od towarów i usług, podatek od spadków i darowizn.

¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, Dz.U. z 2018, poz. 1629 ze zm., (dalej: ustawa o zarządzie sukcesyjnym).

Wstęp

Instytucja zarządu sukcesyjnego została wprowadzona po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego ustawą o zarządzie sukcesyjnym i ustanowiła szereg nowych instytucji oraz rozwiązań, które odpowiadają na oczekiwania przedsiębiorców. W doktrynie podnosi się, iż istniało zapotrzebowanie w zakresie stworzenia podstaw prawnych pozwalających na efektywne przekazanie przedsiębiorstwa prowadzonego przez osobę fizyczną, w przypadku śmierci przedsiębiorcy². Warto podnieść, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym brak było regulacji pozwalających na sprawne przejmowanie przedsiębiorstwa prowadzonego w formie jednoosobowej działalności gospodarczej. Słusznie bowiem wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym, iż „w obecnym stanie prawnym wraz ze śmiercią przedsiębiorcy de facto kończy się byt prawny prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa jako «organizmu gospodarczego». Wiąże się z tym szereg problemów dotyczących sfery prawa prywatnego i publicznego, które w praktyce uniemożliwiają lub znacząco utrudniają kontynuacji czy wznowienie działalności przedsiębiorstwa przez następców prawnych przedsiębiorcy”³.

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny wprowadzonych regulacji, ich kompleksowości oraz wpływu na ustawy szczególne, a także na funkcjonowanie działalności gospodarczej i rozważenie, czy ustawodawcy udało się zapewnić przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi warunki do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci.

Poniższe rozważania uwzględniają stan prawny – wrzesień 2019 r.

1. Ustawa o zarządzie sukcesyjnym – podstawowe pojęcia

Prawodawca w sposób wyraźny określa zakres przedmiotowy niniejszej regulacji. Tym samym wskazać należy, że reguluje ona zasady tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy, który we własnym imieniu wykonywał działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz kontynuowania działalności gospodarczej wykonywanej z wykorzystaniem tego przedsiębiorstwa.

Definiując pojęcie zarządu sukcesyjnego należy w pierwszej kolejności wskazać jego zakres przedmiotowy. Przedmiotem zarządu sukcesyjnego jest przedsiębiorstwo w spadku, które zgodnie z definicją legalną wskazaną w art. 2

² Zob. szerzej: A. Mariański, *Zarząd sukcesyjny – wątpliwości w podatkach*, LEX/el. 2018; A. Matan *Następstwo prawne (sukcesja) z mocy prawa w materialnym prawie administracyjnym*, CASUS 2008, nr 50, s. 22.

³ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, s. 5, <http://isap.sejm.gov.pl/> [pobrano dn.: 16.08.2019].

ustawy o zarządzie sukcesyjnym, obejmuje składniki niematerialne i materialne, przeznaczone do wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, stanowiące mienie przedsiębiorcy w chwili jego śmierci. Definicja ta różni się od definicji przedsiębiorstwa zawartej w art. 55¹ Ustawy Kodeks Cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r.⁴ (dalej: KC), zgodnie z którą przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, a więc „jedynie zorganizowany dla spełnienia funkcji prowadzenia działalności gospodarczej zespół określonych składników może być potraktowany jako przedsiębiorstwo”⁵. Jak trafnie wskazuje doktryna, legislator zdecydował się na zróżnicowanie definicyjne pojęcia przedsiębiorstwa, ponieważ zakres pojęcia przedsiębiorstwa w spadku z ustawy o zarządzie sukcesyjnym jest odmienny od zakresu pojęcia przedsiębiorstwa zdefiniowanego w KC, a co za tym idzie składniki majątkowe nie będące przedsiębiorstwem na kanwie KC, mogą podlegać pod zakres definicji pojęcia przedsiębiorstwa w myśl przepisów ustawy o zarządzie sukcesyjnym⁶.

Zarząd sukcesyjny może trwać 2 lata po śmierci przedsiębiorcy, jednak z ważnych powodów sąd może przedłużyć ten okres do 5 lat. Ustawa przewiduje również sytuacje, w których zarząd sukcesyjny może wygasnąć wcześniej, np. gdy stwierdzono nabycie przedsiębiorstwa w spadku przez jedyne spadkobiercę albo zapisobiercę windykacyjnego, jedna osoba nabyła całe przedsiębiorstwo w spadku czy ogłoszono upadłość przedsiębiorcy.

Funkcję zarządcy sukcesyjnego może pełnić wyłącznie osoba fizyczna z pełną zdolnością do czynności prawnych. Ustawodawca wprowadził dwa sposoby powołania zarządcy sukcesyjnego.

Pierwszy sposób polega na tym, że zarządca sukcesyjny zostanie powołany przez samego przedsiębiorcę za jego życia, poprzez wskazanie określonej osoby do pełnienia funkcji zarządcy sukcesyjnego lub zastrzeżenie, że z chwilą śmierci przedsiębiorcy wskazany prokurent stanie się zarządcą sukcesyjnym.

Drugi sposób powołania aktualizuje się w momencie, kiedy przedsiębiorca sam przed swoją śmiercią nie powoła lub nie wskaże zarządcy sukcesyjnego, kompetencje do powołania zarządcy sukcesyjnego w tym przypadku należą, w myśl art. 12 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, do: małżonka przedsiębiorcy, któremu przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku, lub spadkobiercy ustawowego przedsiębiorcy, który przyjął spadek, albo spadkobiercy testamentowego przedsiębiorcy, który przyjął spadek, albo zapisobiercy windykacyjnego, który przyjął zapis windykacyjny, jeżeli zgodnie z ogłoszonym testamentem przysługuje mu udział w przedsiębiorstwie w spadku.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 1145.

⁵ E. Gniewek, *komentarz do art. 55¹*, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis/el. 2017.

⁶ J. Bieluk, *Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz*, Legalis/el. 2019, *komentarz do art. 2*.

Daje to podstawy do stwierdzenia, że prawodawca postąpił tu dość pragmatycznie, wprowadzając możliwość stosowania ustawy przez inne podmioty, niż tylko przez samego przedsiębiorcę.

Bardzo ważną kwestią, związaną z ułatwieniem prowadzenia działalności gospodarczej przez zarządcę sukcesyjnego, jest zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, wyposażenie zarządcy w prawo udziału w postępowaniach: administracyjnych, podatkowych i sądowno-administracyjnych, w sprawach dotyczących wykonywania przez przedsiębiorcę działalności lub prowadzenia działalności w spadku. W postępowaniach tych, podobnie jak w sprawach cywilnych działa we własnym imieniu, lecz na rzecz właścicieli przedsiębiorstwa w spadku. Należy w tym miejscu zgodzić się z wyraźnym poglądem wyrażonym w literaturze: „zarządca sukcesyjny bierze udział tylko w sprawach, które wynikają z prowadzonej za życia przedsiębiorcy działalności gospodarczej lub z prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku”⁷, tym samym zarządca sukcesyjny nie bierze udziału w postępowaniach w sprawach dotyczących spadkobierców zmarłego przedsiębiorcy.

2. Ustawa o zarządzie sukcesyjnym wobec działalności reglamentowanej

Jedną z najistotniejszych zmian wynikającą z niniejszej ustawy, usprawniającą prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, jest wprowadzenie zasady sukcesji decyzji administracyjnych, która polega na prowadzeniu postępowania w sposób ułatwiający przejście uprawnień z nich wynikających na inne podmioty. Zgodnie z art. 36 omawianej regulacji ustawodawca wprowadza zasady sukcesji koncesji, zezwoleń, licencji oraz pozwoleń wydanych wobec przedsiębiorcy, związanych z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą zwanych także „decyzjami związanymi z przedsiębiorstwem”. Powyższe rozwiązanie, wprowadzone przez ustawodawcę nie znajduje jednak zastosowania w dwóch przypadkach: gdy zgodnie z odrębnymi przepisami decyzja może zostać wydana wyłącznie wobec osoby fizycznej oraz gdy prawa i obowiązki wynikające z decyzji przechodzą z mocy prawa na następców prawnych przedsiębiorcy z chwilą jego śmierci. Wskazane wyjątki zostały wyjaśnione przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym: „zasady przewidziane w ustawie nie znajdują zastosowania do decyzji, które zgodnie z przepisami odrębnych ustaw mogą zostać wydane wyłącznie wobec osoby fizycznej. Tego rodzaju decyzje oraz warunki do ich uzyskania są bowiem ściśle związane z osobą przedsiębiorcy (np. licencja doradcy restrukturyzacyjnego czy licencja na trenowanie koni wydawana na podstawie ustawy o wyścigach konnych). Osobiste prawa

⁷ P. Blajer, *Wykonywanie zarządu sukcesyjnego – pytania i odpowiedzi*, LEX/el. 2018.

i obowiązki wynikające z takich decyzji nie powinny podlegać sukcesji. Osoba, która kontynuuje działalność przedsiębiorcy, powinna uzyskać taką decyzję «na własne nazwisko» (np. zdać stosowny egzamin)⁸.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych wyjątków należy wskazać sytuację wykonywania przez przedsiębiorcę wolnego zawodu, gdyż przyjmując się, że w takim przypadku niemożliwe jest kontynuowanie działalności w ramach przedsiębiorstwa w spadku, ze względu na osobiste przymioty potrzebne do wykonania takiego zawodu⁹. Warte zauważenia są również decyzje powiązane w sposób pośredni z przymiotami osoby fizycznej. Mowa tutaj o sytuacji, w której uprawnienia wynikające z decyzji mogą być przyznane nie tylko osobie fizycznej, ale także osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej, jednak warunki ich uzyskania określone w przepisach szczególnych mają charakter osobisty, ściśle powiązany z osobą fizyczną. W takim przypadku, aby możliwe było dokonanie sukcesji decyzji związanych z przedsiębiorstwem, spełnieniem warunków osobistych będzie musiała legitymować się osoba wnosząca o potwierdzenie możliwości wykonywania decyzji albo o przeniesienie na nią decyzji. Powyższe twierdzenie znajdują odniesienie zarówno w doktrynie¹⁰, jak i w uzasadnieniu projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym: „Jeżeli natomiast przepisy ustaw odrębnych przewidują, że adresatem określonej decyzji może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna albo jednostka organizacyjna, oznacza to, że ustawodawca nie wiąże ściśle możliwości przyznania określonych uprawnień z przymiotami określonej osoby, a raczej z warunkami spełnianymi przez przedsiębiorstwo. Tym niemniej, niektóre warunki do uzyskania takich decyzji mogą mieć charakter osobisty (np. określony wiek, wykształcenie czy brak karalności). W takich przypadkach ustawa odrębna wskazuje, które z osób w strukturze organizacyjnej podmiotu powinny spełniać warunki osobiste (zob. np. art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym). Nie wyklucza to zatem również sukcesji uprawnień wynikających z decyzji na zasadach przewidzianych w ustawie o zarządzie sukcesyjnym – warunki o charakterze osobistym musi jednak spełnić osoba wnosząca o potwierdzenie możliwości wykonywania decyzji związanej z przedsiębiorstwem (zarządca sukcesyjny) albo o przeniesienie na nią decyzji (właściciel przedsiębiorstwa w spadku albo wspólnik spółki cywilnej)”¹¹.

Drugi wyjątek w omawianej ustawie, odnosi się do sytuacji, gdy uprawnienie wynikające z decyzji przechodzą na następców prawnych przedsiębiorcy *ex lege*. Jak wskazuje się w literaturze, istnieje grupa przepisów szczególnych powodująca przejście decyzji związanej z przedsiębiorstwem z mocy prawa, między in-

⁸ Uzasadnienie, s. 78.

⁹ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 36*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Uzasadnienie, s. 78–79.

nymi, gdy przesłanki przyznania decyzji związanej z przedsiębiorstwem nie dotyczą warunków osobistych osoby fizycznej, a odnoszą się np. do określonego składnika majątku¹².

Zauważyć należy, że brak omawianej regulacji w polskim systemie prawnym skutkowało szeregiem utrudnień i wymagań, które musiał spełnić spadkobierca chcący kontynuować prowadzenie działalności gospodarczej spadkodawcy. Co do zasady prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych wygasły wraz z chwilą śmierci adresata decyzji, a więc spadkobierca zobowiązany był do wystąpienia o wydanie nowych decyzji. Powyższe stwierdzenie znajduje swój wydzźwięk w doktrynie, gdzie wskazuje się, że następstwo w prawie administracyjnym ma charakter wyjątkowy, a jego dopuszczalność musi znajdować oparcie w wyraźnej podstawie prawnej¹³. Wprowadzona regulacja nie zmienia charakteru rodzajowego wydawanych wobec przedsiębiorcy decyzji administracyjnych, a stanowi oddzielne uregulowanie ułatwiające przejście uprawnień z tychże decyzji¹⁴. Należy zauważyć, iż pojęcie następstwa w prawie administracyjnym jest określane niejednolicie w literaturze. Jak wskazują Grzegorz Łaszczycza i Andrzej Matan¹⁵ instytucja sukcesji ma charakter wyjątkowy i możliwe jest przejście uprawnień i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych. Ze wskazanym stanowiskiem nie zgadza się jednak Ewa Szczygłowska¹⁶, argumentując, iż jest to zbyt wąskie rozumienie następstwa prawnego w prawie administracyjnym. W świetle rozważań Autorki pojęcie sukcesji (następstwa) będzie „obejmować sytuacje, w których jeden podmiot, zewnętrzny względem administracji, przejmuje prawa i obowiązki administracyjnoprawne innego podmiotu, skutkiem czego powstaje nowy stosunek administracyjnoprawny (zewnętrzny)”.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawodawca uregulował kompleksową tematykę możliwości dalszego wykonywania działalności gospodarczej na podstawie decyzji związanych z przedsiębiorstwem. Wprowadzono tryb potwierdzenia możliwości wykonywania decyzji związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez zarządcę sukcesyjnego jak i osobno przeniesienie tych decyzji na właściciela przedsiębiorstwa w spadku lub współnika spółki cywilnej.

Taka regulacja daje możliwość kontynuacji działalności na podstawie decyzji związanych z przedsiębiorstwem zarówno w okresie zarządu sukcesyjnego, jak i przez właściciela przedsiębiorstwa w spadku po wygaśnięciu zarządu lub gdy nie został on ustanowiony.

¹² J. Bieluk, op. cit., komentarz do art. 36.

¹³ Tak m.in.: M. Chlipała, *Następstwo w prawie administracyjnym ustrojowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10, s. 96–97; A. Matan, op. cit. s. 19.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Zob. szerzej: G. Łaszczycza, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa – Kraków, 2007, s. 279–280.

¹⁶ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, LEX/el. 2009.

Regulując tematykę wykonywania działalności gospodarczej na podstawie decyzji związanych z przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy, za dopełnienie należy uznać bliźniaczą regulację, odnoszącą się do działalności regulowanej oraz do działalności wymagającej wpisu do innego niż rejestr działalności regulowanej rejestru prowadzonego przez organ administracji publicznej. Jak twierdzi Jerzy Bieluk: „[...] ustawodawca uregulował zasady utrzymania wpisów do takich rejestrów. Zgodnie z komentowanym artykułem [art. 45 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, p. Autorów] wyłącza się możliwość kontynuacji wpisu w przypadku, gdy zgodnie z odrębnymi przepisami, regulującymi wykonywanie tej działalności, do odpowiedniego rejestru może zostać wpisana wyłącznie osoba fizyczna”¹⁷.

3. Ustawa o zarządzie sukcesyjnym w zakresie prawa podatkowego

Omaiwana ustawa wprowadza szereg zmian, także w gałęzi prawa podatkowego, stanowiących długo oczekiwaną przez przedsiębiorców odpowiedź na nieefektywne uregulowanie kwestii sukcesji podatkowej. Do najważniejszych należą wprowadzenie oraz uregulowanie nowych instytucji, między innymi przedsiębiorstwo w spadku, którego regulacja posiada doniosły charakter ze względów podatkowych.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ustawa o zarządzie sukcesyjnym określa podmiotowość oraz sytuację **p r a w n ą** przedsiębiorstwa w spadku w sposób jednolity w poszczególnych ustawach podatkowych (między innymi w ustawie o: podatku dochodowym od osób fizycznych, zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, podatku od towarów i usług, podatku tonażowym, podatku akcyzowym). Omaiwana regulacja stanowi, że przedsiębiorstwo w spadku jest jednostką organizacyjną, która nie posiada osobowości prawnej i jest podatnikiem enumeratywnie wymienionych w teźże ustawie podatków.

Wartym zauważenia w tym miejscu jest fakt, iż ustawa przyznaje status podatnika, nie jakby mogło się wydawać, zarządcy sukcesyjnemu, ale zarządzanej przez niego masie majątkowej, jaką jest przedsiębiorstwo w spadku¹⁸. Taki krok został celowo podjęty przez ustawodawcę, co wynika wprost z uzasadnienia projektu do niniejszej ustawy: „Zgodnie z podstawowym założeniem ustawy przedsiębiorstwo w spadku na gruncie prawa cywilnego nie będzie posiadało podmiotowości prawnej. W szczególności, nie będzie jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 331

¹⁷ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 45*.

¹⁸ A. Mariański, op. cit.

KC). W prawie cywilnym zarządca sukcesyjny będzie posiadał prawa i obowiązki związane z zarządzaniem przedsiębiorstwem w spadku. Będzie on działał we własnym imieniu, ale na rzecz właścicieli przedsiębiorstwa w spadku. Z tych przyczyn, podatnikiem nie powinien być zarządca sukcesyjny. Będzie on jedynie zarządzającym swoistą masą majątkową – przedsiębiorstwem w spadku. Status podatnika zostanie przyznany, w opisanych niżej przypadkach, przedsiębiorstwu w spadku¹⁹. Podążając za poglądami doktryny takie uregulowanie należy ocenić w sposób pozytywny z uwagi na potrzebę zapewnienia spójności i jednolitości kwestii podmiotowości przedsiębiorstwa w spadku, tym bardziej na gruncie prawa podatkowego²⁰.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o zarządzie sukcesyjnym wraz ze zgonem podatnika co do zasady, wygasł również nadany mu numer NIP. W obecnym stanie prawnym numer NIP nadany przedsiębiorcy przechodzi na przedsiębiorstwo w spadku i wygasa wraz z wygaśnięciem zarządu sukcesyjnego, a jeżeli zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony – wraz z wygaśnięciem uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego (termin wynosi 2 miesiące od śmierci przedsiębiorcy). Zarządca sukcesyjny posługuje się w obrocie numerem NIP firmą przedsiębiorcy z oznaczeniem „w spadku”²¹. Taki krok ustawodawcy z pewnością jest dużym ułatwieniem dla przedsiębiorców i racjonalnym posunięciem zważywszy na cel, jaki przyświecał wprowadzeniu ustawy o zarządzie sukcesyjnym.

Jak już wcześniej wskazano omawiana regulacja ustanowiła wiele zmian w zakresie prawa podatkowego, jednak ze względu na ramy niniejszego artykułu, podjęte rozważania będą skupiać się głównie na problematyce zmian na kanwie ustawy Ordynacja Podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r.²², podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług.

3.1. Najistotniejsze zmiany w zakresie Ordynacji Podatkowej

Przedsiębiorstwo w spadku, w przypadku gdy ustanowiono zarząd sukcesyjny, wstępuje w przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, z wyjątkiem tych praw, które nie mogą być kontynuowane na podstawie odrębnych ustaw. Na gruncie OP prawa i obowiązki przedsiębiorstwa w spadku jako podatnika i płatnika wykonuje zarządca sukcesyjny, gdy przedsiębiorstwo w spadku na mocy ustaw podatkowych podlega obowiązkowi podatkowemu, w okresie od ustanowienia do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego. Natomiast

¹⁹ Uzasadnienie, s. 116.

²⁰ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 49*.

²¹ *Sukcesja firmy – jak ułatwić następcom kontynuowanie działalności*, <http://isap.sejm.gov.pl/> [pobrano dn.: 3.09.19].

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 900 ze zm. (dalej: OP).

w okresie od chwili śmierci przedsiębiorcy do dnia ustanowienia zarządu sukcesyjnego albo wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego, a także w okresie od dnia, w którym zarządca sukcesyjny przestał pełnić tę funkcję, do dnia powołania kolejnego zarządcy sukcesyjnego albo wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego, te prawa i obowiązki przedsiębiorstwa w spadku wykonują podmioty wskazane w art. 14 ustawy o zarządzie sukcesyjnym (m.in. spadkobierca testamentowy lub ustawowy zmarłego przedsiębiorcy).

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie: kto ponosi odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku? Zgodnie z art. 97a OP są to: zapisobierca windykacyjny kontynuujący prowadzenie tego przedsiębiorstwa, spadkobiercy zmarłego przedsiębiorcy, jeżeli nie został uczyniony zapis windykacyjny obejmujący przedsiębiorstwo w spadku oraz małżonek zmarłego przedsiębiorcy, któremu przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku. Osoby, które uczestniczyły w powołaniu zarządcy sukcesyjnego, a następnie odrzuciły spadek, również ponoszą odpowiedzialność podatkową, jednak jest ona ograniczona – podmioty te nie odpowiadają za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku powstałe po dniu, w którym ten spadek odrzuciły. Odpowiedzialność ponoszą również osoby, które uczestniczyły w powołaniu zarządcy sukcesyjnego, lecz okazało się, że nie są spadkobiercami, natomiast nie odpowiadają one za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku powstałe po dniu, w którym uprawomocniło się postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowano akt poświadczenia dziedziczenia albo wydano europejskie poświadczenie spadkowe.

Nowy przepis art. 117d OP, który w sposób szczegółowy określa odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku podmiotu, który niekoniecznie jest spadkobiercą zmarłego przedsiębiorcy, a mianowicie, zarządcy sukcesyjnego. Odpowiada on całym swoim majątkiem, solidarnie z podatnikiem oraz spadkobiercami lub zapisobiercą windykacyjnym lub małżonkiem posiadającym udział w przedsiębiorstwie w spadku za zaległości podatkowe związane z działalnością przedsiębiorstwa. Zakres odpowiedzialności zarządcy sukcesyjnego jest ograniczony np. do zaległości podatkowych z tytułu zobowiązań, których termin płatności upływał w czasie pełnienia przez niego tej funkcji. Egzekucja z majątku zarządcy może być prowadzona wyłącznie w sytuacji, gdy egzekucja z majątku przedsiębiorstwa w spadku oraz spadkobierców i zapisobierców lub małżonka zmarłego przedsiębiorcy będzie się bezskuteczna. Jak wskazuje się w literaturze, tak ukształtowana odpowiedzialność subsydiarna z pewnością będzie wpływać na podjęcie decyzji co do zgody na zostanie zarządcą sukcesyjnym, ponieważ jej wystąpienie nie ma charakteru incydentalnego i nie jest wykluczone²³.

Oprócz wyżej wymienionych podmiotów, na mocy przepisu art. 117d § 4 OP, odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku po-

²³ J. Bieluk, op. cit., komentarz do art. 78.

nosi także zarządca faktyczny. Zgodnie z definicją legalną jest to osoba, która faktycznie zajmuje się sprawami gospodarczymi, w szczególności finansowymi przedsiębiorstwa w spadku i odpowiada za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań, które powstały od otwarcia spadku do dnia ustanowienia zarządu sukcesyjnego lub wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego i od dnia, w którym zarządca sukcesyjny przestał pełnić swoją funkcję, do dnia powołania kolejnego zarządcy sukcesyjnego albo wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego. Odpowiedzialność zarządcy faktycznego ma charakter subsydiarny, odpowiada on całym swoim majątkiem za czynności skutkujące powstaniem zobowiązania podatkowego.

3.2. Najistotniejsze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych

W wyniku wprowadzenia ustawy o zarządzie sukcesyjnym zmianie uległa również Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r.²⁴ Na skutek nowelizacji przedsiębiorstwo w spadku stało się podatnikiem tego podatku. Zgodnie z art. 1a ust. 2 ustawy PIT przedsiębiorstwo w spadku, stanowiące jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, jest podatnikiem z tytułu dochodów osiąganych w okresie od otwarcia spadku do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego albo uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego, jeżeli zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony i dokonano odpowiedniego zgłoszenia. Z powyższego wynika, iż przedsiębiorstwo w spadku stanie się podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych, jeżeli zarząd sukcesyjny nie zostanie ustanowiony i nie zostanie dokonane odpowiednie zgłoszenie²⁵. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym „działalność przedsiębiorstwa w spadku zostanie uznana za pozarolniczą działalność gospodarczą i tym samym będzie stanowiła odrębne źródło przychodu zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych”²⁶.

Należy zwrócić uwagę, iż odmiennie została uregulowana sytuacja w odniesieniu do spółki cywilnej. W przypadku, gdy jej wspólnik umiera (mowa tu o osobie fizycznej) i jeśli ustanowiono zarząd sukcesyjny, wówczas podatnikiem z tytułu udziału w tej spółce w okresie od otwarcia spadku do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego jest przedsiębiorstwo w spadku, które na potrzeby ustawy traktowane jest jak wspólnik spółki cywilnej.

Analizując zmiany w ustawie o PIT spowodowane wprowadzeniem ustawy o zarządzie sukcesyjnym trzeba wyraźnie podkreślić, że ustawodawca wprost wyartykułował, iż powstanie przedsiębiorstwa w spadku nie jest traktowane jako rozpoczęcie działalności gospodarczej, co rodzi relewantne skutki podatkowe, między innymi przedsiębiorstwo w spadku nie może korzystać z ustawowych ulg

²⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1387 z zm. (dalej: ustawa PIT).

²⁵ J. Bieluk, op. cit., komentarz do art. 68.

²⁶ Uzasadnienie, s. 119.

przewidzianych dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Kolejnym przejawem przyjętej przez ustawodawcę zasady kontynuacji działalności jest sposób określenia, czy przedsiębiorstwo w spadku jest małym podatnikiem, ponieważ w tej sytuacji sumujemy przychody zmarłego przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwa w spadku²⁷.

Prawodawca zdecydował się również na uregulowanie kwestii dotyczących amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Przedsiębiorstwo w spadku jest uprawnione kontynuować amortyzację dokonywaną uprzednio przez zmarłego przedsiębiorcę, a więc „przedsiębiorstwo w spadku powinno uwzględnić wysokość dokonanych już odpisów amortyzacyjnych i kontynuować przyjętą już metodę amortyzacji”²⁸.

Przepisy zawarte w ustawie o PIT dotyczące ograniczonego oraz nieograniczonego obowiązku podatkowego mają odpowiednie zastosowanie do przedsiębiorstwa w spadku, jeżeli zmarły przedsiębiorca na dzień otwarcia spadku podlegał odpowiednio ograniczonemu lub nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu. Oznacza to, że jeśli zmarły przedsiębiorca na dzień otwarcia spadku podlegał ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, to wówczas przedsiębiorstwo w spadku również będzie podlegać obowiązkowi podatkowemu tylko od dochodów osiągniętych w Polsce. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku nieograniczonego obowiązku podatkowego. Przedsiębiorstwo w spadku kontynuuje rozliczanie na dotychczasowych zasadach.

W świetle art. 7a ust. 5 ustawy o PIT, pomimo kontynuacji działalności, na przedsiębiorstwie w spadku, nałożony został obowiązek sporządzenia wykazu składników wchodzących do majątku przedsiębiorstwa na dzień otwarcia spadku. Wykaz został szczegółowo uregulowany w art. 7a ust. 5 ustawy o PIT, który wskazuje jego obligatoryjne elementy.

3.3. Najistotniejsze zmiany w podatku od towarów i usług

Nowelizacji została poddana również Ustawa o podatku od towarów i usług z dnia 11 marca 2004 r.²⁹ Analogicznie jak w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych przyjęto, że przedsiębiorstwo w spadku, jako jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, jest podatnikiem podatku VAT w okresie od otwarcia spadku do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego albo wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego, jeżeli zarządca sukcesyjny nie został powołany i osoba uprawniona do dokonywania czynności zachowawczych, o której mowa w art. 14 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, dokonała odpowiedniego zgłoszenia.

²⁷ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 68*.

²⁸ A. Mariański, op. cit.

²⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm. (dalej: ustawa o VAT).

W myśl uzasadnienia projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym: „przedsiębiorstwo w spadku będzie podatnikiem w okresie od chwili śmierci przedsiębiorcy do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego przede wszystkim wówczas, gdy zostanie ustanowiony zarząd sukcesyjny. Uznanie przedsiębiorstwa w spadku za podatnika VAT, mimo nieustanowienia zarządu sukcesyjnego, nastąpi wówczas, gdy osoba, o której mowa w art. 14 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, wyrazi wolę kontynuowania prowadzenia przedsiębiorstwa przez dokonanie zgłoszenia [...]”³⁰.

Jak podnosi się w literaturze „rozliczenia podatkowe w podatku od towarów i usług stanowiły ogromny problem dla spadkobierców. Brak kontynuacji rozliczeń podatkowych, brak ciągłości, m.in. w zakresie podatku VAT, znakomicie utrudniał spadkobiercom przejęcie działalności gospodarczej spadkodawcy. W założeniach, zmiany w podatku VAT mają umożliwić płynne wejście zarządcy sukcesyjnego w prawa i obowiązki podatnika”³¹. Polski ustawodawca, w odpowiedzi na zaistniałe w systemie prawnym problemy, zdecydował się na wprowadzenie bardzo istotnej zmiany, a mianowicie pełnej kontynuacji w zakresie rozliczeń podatkowych w kwestii podatku VAT³².

Zauważyć należy, że na gruncie art. 15 ust. 1b ustawy o VAT, przedsiębiorstwo w spadku uznaje się za podatnika kontynuującego prowadzenie działalności gospodarczej zmarłego podatnika, a nie podmiot rozpoczynający działalność.

Analizując znowelizowaną ustawę o VAT, wymaga podkreślenia doniosłość, jaką niesie za sobą chwila ustanowienia zarządcy sukcesyjnego. W tym aspekcie należy rozróżnić dwie sytuacje. W pierwszym przypadku nie dochodzi do wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru VAT i następuje to wówczas, gdy zarząd sukcesyjny zostanie ustanowiony z chwilą śmierci przedsiębiorstwa, w myśl art. 9 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, a przedsiębiorca w ustawowym terminie zawiadomi właściwego naczelnika urzędu skarbowego, o fakcie powołania zarządcy oraz o dokonaniu wpisu w tym zakresie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. W drugim przypadku natomiast nastąpi wykreślenie podatnika z rejestru VAT po jego śmierci, jeżeli nie zostanie ustanowiony zarząd sukcesyjny za życia przedsiębiorcy. Ustawodawca przewidział jednak możliwość przywrócenia do rejestru VAT przedsiębiorstwa w spadku, co jest możliwe po spełnieniu wymagań ustawowych, to jest poinformowania o ustanowieniu zarządu sukcesyjnego po śmierci przedsiębiorcy oraz niezwłoczne złożenie zaległych deklaracji za okres poprzedzający³³. Zgodnie z art. 96 ust. 7b ustawy VAT Naczelnik urzędu skarbowego ostatecznie wykreśla przedsiębiorcę z rejestru VAT z urzędu, gdy dojdzie do zaprzestania przez osobę, która dokonała zgłoszenia o kontynuowaniu prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku, prowadze-

³⁰ Uzasadnienie, s. 129.

³¹ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 95*.

³² A. Mariański, op. cit.

³³ *Ibidem*.

nia przedsiębiorstwa w spadku pod firmą zmarłego przedsiębiorcy albo wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego – w przypadku gdy zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony i dokonano zgłoszenia o kontynuowaniu prowadzenia działalności przedsiębiorstwa w spadku oraz w przypadku zaprzestania pełnienia funkcji przez zarządcę sukcesyjnego albo wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego.

Konsekwencją uregulowania stanowiącego, iż przedsiębiorstwo w spadku uznaje się za podatnika kontynuującego prowadzenie działalności gospodarczej zmarłego podatnika VAT, będzie uprawnienie zarządcy sukcesyjnego w zakresie rozliczeń dokonywanych przez zmarłego przedsiębiorcę do złożenia deklaracji VAT za zmarłego podatnika VAT oraz korektę deklaracji VAT³⁴. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „przyjęta zasada [pełnej kontynuacji] wpisuje się także w przyjętą na gruncie Ordynacji podatkowej konstrukcję, zgodnie z którą do czasu wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe i niemajątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy związane z prowadzoną działalnością gospodarczą (które przypadają spadkobiercom) są wykonywane przez zarządcę sukcesyjnego”³⁵.

3.4. Najistotniejsze zmiany w innych wybranych podatkach

Ustawa o zarządzie sukcesyjnym, jak już wcześniej zauważono, wprowadziła także zmiany w innych podatkach niż wyżej opisane.

W pierwszym rzędzie należy wskazać nowelizację Ustawy o podatku od spadków i darowizn z dnia 28 lipca 1983 r.³⁶, której celem było zachęcenie spadkobierców do przejmowania i prowadzenia przedsiębiorstw po zmarłych przedsiębiorcach poprzez wyeliminowanie obciążeń podatkowych³⁷. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym zwolnione z podatku od spadków i darowizn było nabycie w drodze spadku własności rzeczy i praw majątkowych jedynie przez podmioty wskazane w ustawie o PSD, między innymi byli to małżonek, zstępni, wstępni czy rodzeństwo. Oprócz powyższego warunku podmiotowego, do uzyskania zwolnienia było konieczne zgłoszenie nabycia właściwemu Naczelnikowi urzędu skarbowego w ustawowo określonym terminie lub w przypadku środków pieniężnych udokumentowanie ich otrzymania dowodem przekazania na rachunek³⁸. W wyniku uchwalonej nowelizacji wprowadzono art. 4b ustawy o PSD, z którego wywodzi się podstawa prawna zwolnienia od tego podatku nabycia w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego własności przedsiębiorstwa osoby fizycznej lub udziału w nim. Skorzystanie ze zwolnienia jest możliwe

³⁴ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 95*.

³⁵ Uzasadnienie, s. 129-130.

³⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 644 ze zm. (dalej: ustawa o PSD).

³⁷ Uzasadnienie, s. 144.

³⁸ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 66*.

po spełnieniu przez nabywcę przedsiębiorstwa przesłanek, tj. dokonanie zgłoszenia nabycia przedsiębiorstwa Naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia lub wydania europejskiego poświadczenia spadkowego oraz prowadzenie tego przedsiębiorstwa przez okres co najmniej 2 lat od dnia jego nabycia. Ustawodawca uregulował również możliwość skorzystania ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa, a mianowicie w sytuacji wniesienia przedsiębiorstwa jako aport do spółki. Druga z przesłanek warunkujących możliwość skorzystania ze zwolnienia będzie uważana za spełnioną, gdy przedsiębiorstwo zostało w całości wniesione jako wkład do spółki, a objęte w zamian udziały lub akcje nie zostaną zbyte przed upływem 2 lat od dnia nabycia własności przedsiębiorstwa lub udziału w nim.

Kolejną ważną kwestią są zmiany na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych. Ustawodawca w art. 1 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 15 lutego 1992 r.³⁹ wyraźnie wyłączył przedsiębiorstwo w spadku spod działania ustawy CIT, pomimo, iż ze względu na swoją organizację prawną powinno być nią objęte. Ustawa CIT nie znajduje również zastosowania do wypłat z tytułu prawa do udziału w zyskach przedsiębiorstwa w spadku wypłacanych właścicielom przedsiębiorstwa w spadku⁴⁰.

Podsumowanie

W świetle przedstawionych powyżej analiz należy skonstatować, iż działania podjęte przez ustawodawcę poprzez wprowadzenie ustawy o zarządzie sukcesyjnym należy ocenić z całą pewnością pozytywnie, lecz pewne wątpliwości nasuwają się przy odpowiedzi na pytanie, czy powzięte kroki są wystarczające.

Wprowadzonej regulacji nie można odmówić szeregu zalet. Sam fakt podjęcia dyskusji w zakresie usprawnienia sukcesji przedsiębiorstwa, zauważenia problemu przez prawodawcę oraz podjęcia kroków prowadzących do rozwiązania problemu zasługuje na aprobatę. Zmiany mają charakter kompleksowy, a wprowadzone środki prawne opisane w niniejszym artykule z pewnością ułatwiają przedsiębiorcom przejęcie biznesu po zmarłym przedsiębiorcy. Na aprobatę zasługują rozwiązania zapewniające ciągłość rozliczeń podatkowych oraz ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej (np. kwestie koncesji oraz licencji czy numeru NIP) i uregulowanie sytuacji podmiotów ponoszących odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku.

³⁹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 865 ze zm. (dalej: ustawa o CIT).

⁴⁰ J. Bieluk, op. cit., *komentarz do art. 69*.

Można jednak dostrzec pewne luki w regulacji m.in. w zakresie sytuacji, gdy zarząd sukcesyjny wygasa. Co następuje po wygaśnięciu zarządu sukcesyjnego? Czy dochodzi do dalszej sukcesji praw oraz obowiązków przez spadkobierców? Jest to bardzo doniosłe pytanie zwłaszcza ze względów podatkowych. Należy zauważyć, iż ustawa o zarządzie sukcesyjnym odnosi się jedynie do sukcesji jednoosobowych działalności gospodarczych, a więc pozostałe przypadki przejmowania praw i obowiązków przez następców prawnych są bardzo liczne, np. w stosunku do spółek osobowych, a ustawodawca jeszcze nie podjął kroków w celu ich kompleksowego uregulowania⁴¹.

Bibliografia

Literatura

- Bieluk J., *Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz*, Legalis/el. 2019.
- Blajer P., *Wykonywanie zarządu sukcesyjnego – pytania i odpowiedzi*, LEX/el. 2018.
- Chlipała M., *Następstwo w prawie administracyjnym ustrojowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10.
- Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks Cywilny. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Łaszczycza G., Matan A., *Następstwo w prawie administracyjnym [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa-Kraków, 2007.
- Mariański A., *Zarząd sukcesyjny – wątpliwości w podatkach*, LEX/el. 2018.
- Matan A., *Następstwo prawne (sukcesja) z mocy prawa w materialnym prawie administracyjnym*, CASUS 2008, nr 50.
- Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, LEX/el. 2009.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 1145.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.

⁴¹ Zob. A. Matan, op. cit., s. 20-21.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 900 ze zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, Dz.U. z 2018.1629 ze zm.

Inne

Sukcesja firmy – jak ułatwić następcom kontynuowanie działalności, www.biznes.gov.pl [pobrano dn.: 3.09.2019].

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, <http://isap.sejm.gov.pl/> [pobrano dn.: 16.08.2019].

Succession management – changes in business law in terms of regulated business activity and tax law

Summary

This article describes the most important changes in business law, in particular in terms of regulated activity and tax law, introduced as a result of the enter into effect of the *ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej*, which is the act created for the regulation of succession management of a natural person enterprise. An attempt was made to assess the effectiveness of the changes introduced by the aforementioned regulation. The problem of an efficient takeover of an enterprise after the death of an entrepreneur by its legal successors exists both on the basis of public and private law, and the act in question is the legislator's response to these issues in the field of sole proprietorship. The article presents the relevant regulations of the act on succession management in this area, as well as other legal acts that have been amended as a result of the introduction of this regulation to the Polish legal order.

Keywords: succession management, business law, tax law, regulated activity, tax code, income tax, value added tax (VAT), inheritance and gift tax.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.09>

Patrycja SOŁTYSIAK

<https://orcid.org/0000-0001-9544-0671>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: p.soltysiak@ujd.edu.pl

Prawa dziecka wskazane w Deklaracji Praw Dziecka

Streszczenie

Prawa dziecka zawarte są w prawie międzynarodowym i krajowym, uwarunkowane są określoną formą prawną. Ochrona praw dziecka jest procesem wieloetapowym i wiąże się z wieloma różnymi dziedzinami życia społecznego mającymi zabezpieczać dziecko przed różnymi formami nadużyć. Wiąże się ona z prawem do życia i ochrony zdrowia, prawem do wychowania w rodzinie, prawem do godziwych warunków socjalnych, prawem do nauki, prawem do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem, złym traktowaniem oraz objęciem ochroną dzieci niepełnosprawnych. Ochrona tych powyższych wartości powinna być zapewniona bez względu na rasę, narodowość i wyznanie. Respektowanie praw dziecka należy *in genere* do państwa – do rodziców, opiekunów prawnych, różnego rodzaju instytucji. Dlatego też organy, organizacje i instytucje państwowe stojące na straży ochrony praw dziecka pełnią funkcję reagowania na przypadki łamania prawa, wpływają na procesy prawotwórcze, mają wpływ na sposoby egzekwowania prawa. Prawa dziecka przeszły już długą ewolucję, ale w praktyce zarówno sytuacja, jak również rozmaite problemy dzieci są różnie postrzegane, a ochrona prawa dzieci powinna dla nas dorosłych stanowić istotny element służący dążeniu do respektowania tych praw – praw wskazanych jako fundamentalne już w Deklaracji Praw Dziecka.

Słowa kluczowe: Dziecko, prawa dziecka, dobro dziecka, ochrona praw dziecka, zasada, Deklaracja Praw Dziecka.

Zagadnienia wstępne

Prawa dziecka – ich ochrona i respektowanie należą do najistotniejszych i najbardziej wymagających regulacji zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w polskim porządku prawnym. Reglamentacja praw dziecka wymaga, aby organy państwowe powołane do stania na straży – ochrony praw dziecka zawsze

kierowały się zasadą dobra dziecka, która jest zawarta m.in. w szeregu dokumentów – umów, deklaracji i konwencji chroniących dzieci, jak i zawarta jest w Konstytucji RP¹ i prawie wewnętrznym odnoszącym się do tej tematyki.

Podstawą i punktem wyjścia rozważań będzie problematyka związana z ideą praw dzieci, czyli tak kwalifikowaną postacią „ochrony” ich interesów, ich ogólnie pojętego „dobra”. Powyższe pojęcia nierozzerwalnie łączą się z pojęciem „godności istoty ludzkiej”. To właśnie dzięki niej prawa dziecka, jako kategoria praw człowieka, mają charakter ponadpaństwowy, pierwotny, naturalny, niezbywalny i nienaruszalny.

Poddając analizie postanowienia odnoszące się do ochrony praw dziecka na gruncie Powszechnej Deklaracji Praw Dziecka należy stwierdzić, że przyjęto jako zasadniczy cel wykazanie znaczenia problematyki ochrony praw dziecka w kulturze prawnej i tradycji prawniczej. Pojawienie się w porządku prawnym niniejszego aktu stało się podwaliną i fundamentem do dalszych przyjmowanych rozwiązań prawnych na temat praw dziecka. Zatem istotne jest wykazanie i ustalenie powodów, dla których wprowadzono taki a nie inny akt prawny mający za główny cel stać się skutecznym prawem chroniącym prawa pewnej grupy społecznej – dzieci. A idąc w tym kierunku można stwierdzić, że skuteczne prawo to „dobre prawo” rozumiane jako środek realizacji ustalonych i modyfikowanych celów nawiązujących do ocen i norm tworzących system prawny, jak również do określonego światopoglądu, przyjmowanych zasad np. etycznych, moralnych, społecznych itp.

Tematyka praw dzieci jako jednej z grup społecznych, jako obywateli świata, jest obiektem zainteresowań wielu gałęzi nauki, w tym również jest obiektem zainteresowania prawa polskiego i prawa międzynarodowego, czyli mam tu na myśli zarówno prawo wewnętrzne, jak i prawo zewnętrzne.

In genere prawa dziecka to obowiązki dorosłego wobec niego, stanowią dla dorosłego człowieka zakaz ingerowania w niektóre obszary życia dziecka. Prawa dziecka ograniczają prawa dorosłych, jednocześnie nakładając na nich obowiązki. Prawa dziecka wymagają wyodrębnienia ze względu na niedojrzałość fizyczną i psychiczną dziecka. Dziecko jest istotą ludzką i wymaga poszanowania dla jego tożsamości, godności i prywatności. Z kolei rodzina, którą państwo ma wspierać, a nie wyręczać w jej funkcjach opiekuńczych i wychowawczych, jest najlepszym miejscem wychowania dziecka.

Reglamentacja ochrony praw dziecka

Problematyka ochrony dziecka w prawie publicznym ma doniosłe znaczenie z uwagi na fakt niedojrzałości fizycznej – psychicznej i emocjonalnej dziecka,

¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

dlatego też istnieje szereg aktów prawnych o różnej randze, które mają za zadanie stać na straży ochrony, respektowania katalogu praw dziecka, zawsze w oparciu o zasadę „klauzulę generalną” – zasadę dobra dziecka. Mając na myśli prawa dziecka, a w szczególności ich ochronę należy wskazać:

- Prawo do ochrony życia i zdrowia;
- Prawo do wychowania w rodzinie;
- Prawo do godziwych warunków socjalnych;
- Prawo do nauki;
- Prawo do ochrony przed przemocą i złym traktowaniem;
- Prawa (katalog praw) dzieci niepełnosprawnych².

Naruszenie praw dziecka występuje wówczas, gdy jakiś podmiot całkowicie lub częściowo ogranicza możliwość ich realizacji działając w sposób niezgodny z prawem. Zapewnienie najlepszej ochrony dziecku od dawna stanowi wyzwanie dla prawa publicznego zarówno międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Prawa dziecka (standardy, zasady, fundamenty, klauzule) zostały inkorporowane do polskiego systemu prawnego stając się istotnym składnikiem aksjologii prawa (prawa wewnętrznego)³. M. Kuryłowicz zwrócił uwagę na istotne cechy, elementy prawa tj.

- *bonum et aequum* – oparcie prawa na zasadach dobra i słuszności;
- *iustitia* – sprawiedliwość;
- *humanitas* -człowieczeństwo, życzliwość;
- *fides* – wiara, zaufanie;
- *aeguitas*- słuszność, równość;
- *honestas* – uczciwość, rzetelność⁴.

Upowszechnianie, ochrona, respektowanie praw dziecka są konfiguracją ideowo-normatywną zmierzającą do głębszego zaangażowania się wszystkich tych, dla których dziecko jako podmiot prawa stanowi nadrzędny cel działania.

Prawa dziecka muszą znaleźć przełożenie w postępowaniu – działaniu m.in. rodziców, opiekunów prawnych, nauczycieli, organów administracji publicznej, instytucji powołanych do stania na straży ochrony tych praw – instytucji o charakterze ombudsmąskim, sędziów, parlamentarzystów, legislatorów itp.

Za wychowanie dzieci jest odpowiedzialny świat ludzi dorosłych i dlatego od ich postawy zależy również przestrzeganie praw dziecka⁵.

² Zob. Art. 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 922 ze zm.

³ Zob. S. L. Stadniczeńko, *Człowiek – wartości – prawo*, [w:] *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, (red.) Morciniec P., Stadniczeńko S.L., Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004, s. 57.

⁴ Zob. M. Kuryłowicz, *Kilka uwag o tradycji i współczesności prawa rzymskiego*, „Forum Iuridicum” 2000, z. 1, s. 21.

⁵ T. Smyczyński, *Legislacyjne podstawy ochrony praw dziecka*, [w:] *Polska dla dzieci*, Ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci – Materiały i dokumenty 22–24.05.2003 r., Warszawa 2003, s. 51.

Rzeczpospolita Polska jest stroną najważniejszych instrumentów prawa międzynarodowego dotyczących ochrony praw dziecka. Zakres tej ochrony ma charakter:

- Przedmiotowy, tzn. określający sfery objęte ochroną np. zdrowie, życie, nauka, dyskryminacja, okrucieństwo, złe traktowanie itp.
- Czasowy, tzn. określający czas obowiązujących norm dotyczących ochrony poszczególnych praw dziecka.
- Przestrzenny (terytorialny), tzn. określający terytorium, na którym obowiązują normy dotyczące praw dziecka.

Prawa dziecka, których źródłem jest przyrodzona godność ludzka mają charakter:

- Powszechny – obowiązują na całym świecie i przysługują każdemu dziecku;
- Przyrodzony – przysługują każdemu od momentu narodzenia;
- Niezbywalny – nie można się ich zrzec;
- Nienaruszalny – istnieją niezależnie od władzy i nie mogą być przez nią dowolnie regulowane;
- Naturalny – obowiązują niezależnie od ich potwierdzenia przez władzę państwową;
- Niepodzielny – wszystkie stanowią integralną i współzależną całość.

Znaczenie Deklaracji Praw Dziecka

Wkład Polski w ochronie praw dziecka na przestrzeni lat przejawiał się w aktywności polskiej dyplomacji przy opracowywaniu Deklaracji Praw Dziecka oraz inicjatywie i przewodnictwie w grupie roboczej do opracowania Konwencji o Prawach Dziecka. Dlatego też zwracając uwagę na znaczenie problematyki ochrony praw dziecka w polskiej kulturze prawnej i tradycji prawniczej, którą zapoczątkował Janusz Korczak w okresie międzywojennym, kiedy przedstawił koncepcję dziecka jako autonomicznej osoby, która posiada swoje własne, odrębne od dorosłego naturalne prawa. Wskazał dziecko jako podmiot, zarówno w rodzinie, społeczeństwie, jak i w państwie. Myśla ta legła u podstaw Deklaracji Praw Dziecka i dalej jest fundamentem wielu działań ze strony jednostek, społeczeństwa i państwa. Dzięki konsekwentnym staraniom naukowców, prawników, dyplomatów i wychowawców przenika ona nie tylko w polską kulturę, ale silnie wnika w obręb innych kultur i społeczeństw. Jest trwałym wkładem w rozwój świadomości ludzkiej i dorobku cywilizacyjnego.

Na gruncie powyższych rozważań należy wskazać na postanowienia Powszechnej Deklaracji Praw Dziecka, która jest uznawana za fundamentalny dokument wielostronny (międzynarodowy), który zapoczątkował proces tworzenia międzynarodowego prawa dziecka. Potrzebę otoczenia dzieci szczególną troską sformułowano jeszcze przed II Wojną Światową w Deklaracji Genewskiej Praw Dziecka, przyjętej przez Ligę Narodów w 1924 roku. Dzięki staraniom UISE – Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów (oficjalna nazwa UISE to: UNION IN-

TERNATIONALE DE SECOURS AUX ENFANTS) wskazano pięć zasad mówiących o równym traktowaniu dzieci bez względu na ich rasę, narodowość czy wyznanie. Deklaracja ta ze względu na niedawne doświadczenia wojenne, wzywa także w swych postanowieniach do zapewnienia dzieciom opieki i pomocy, szczególnie w sytuacjach zagrożenia.

„Deklaracja Praw Dziecka”⁶

Niniejszą Deklarację, nazwaną Deklaracją Genewską, mężczyźni i kobiety wszystkich narodów uznają, że ludzkość powinna dać dziecku wszystko, co posiada najlepszego i stwierdzają, że ciążą na nich, bez względu na rasę, narodowość i wyznanie następujące obowiązki:

1. Dziecku powinno się dać możliwość normalnego rozwoju fizycznego i duchowego.
2. Dziecko godnie powinno być nakarmione, dziecko chore powinno być pielęgnowane, dziecko wykolejone wrócone na właściwą drogę, sierota i dziecko opuszczone – wzięte w opiekę i wspomagane.
3. Dziecko powinno przed innymi otrzymać pomoc w czasie klęski.
4. Dziecko powinno być przygotowane do zarobkowania na życie i zabezpieczone przed wszelkim wyzyskiem.
5. Dziecko winno być wychowane w wierze, że jego najlepsze cechy powinny być oddane na usługi współbraci.

Głównymi kierunkami podejmowanych przez UISE działań było z jednej strony prawne uregulowanie praw dziecka w skali międzynarodowej, z drugiej zaś organizowanie i niesienie konkretnej pomocy dzieciom będącym w trudnej sytuacji materialnej, zdrowotnej, opiekuńczo – wychowawczej⁷.

Nasilenie inicjatyw z zakresu ochrony praw dziecka zaowocowało rozszerzeniem katalogu ochrony i stało się ważnym i skutecznym mechanizmem ochrony praw dzieci w postaci rozszerzonej i uzupełnionej przez Międzynarodowy Związek Pomocy Dzieciom w 1948 roku – jako Deklaracja Praw Dziecka (zwana Kartą Praw Dziecka).

„Deklaracja Praw Dziecka”⁸

Niniejszą Deklarację Praw Dziecka, nazwaną Deklaracją Genewską, mężczyźni i kobiety wszystkich narodów uważają, że ludzkość powinna dać dziecku, co ma najlepszego, i stwierdzają, że ciążą na nich następujące obowiązki:

1. Dziecku powinna być zapewniona ochrona, bez względu na jego rasę, narodowość i wyznanie.
2. Dziecku powinna być zapewniona pomoc przy zachowaniu integralności rodziny.

⁶ Została przyjęta przez Radę Generalną Międzynarodowego Związku Pomocy Dzieciom 13 lutego 1923 r., a następnie inkorporowana (przyjęta) przez Zgromadzenie Ogólne Ligii Narodów dnia 16 listopada 1924 r.

⁷ Por. E. Kantowicz, *Ochrona praw dziecka w kontekście działalności UNICEF*, Warszawa 1996, s. 22; P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka, Rys historyczny, ustanowienie, porównania międzynarodowe, instytucja, funkcjonowanie*, Warszawa 2006, s. 24.

⁸ Rozszerzona i uzupełniona przez Międzynarodowy Związek Pomocy Dzieciom w 1948 r., (zwana Kartą Praw Dziecka).

3. Dziecku powinno się dać możliwość normalnego rozwoju fizycznego, moralnego i umysłowego.
4. Dziecko głodne powinno być nakarmione, dziecko chore – pielęgnowane, dziecko upośledzone powinno otrzymać pomoc, dziecko wykołejone powinno być wrócone na właściwą drogę, sierota i dziecko opuszczone powinny być wzięte pod opiekę i wspomagane.
5. Dziecko powinno w najszerszym zakresie korzystać ze świadczeń profilaktyki i zabezpieczenia społecznego, dziecko powinno być przysposobione do rozpoczęcia we właściwym czasie zarobkowania na życie, dziecko powinno być zabezpieczone przed wszelkim wyzyskiem.
6. Dziecko powinno być wychowywane w wierze, że jego najlepsze cechy mogą być oddane na usługi współbraci.
7. Dziecko powinno przed innymi otrzymywać pomoc w czasie klęski⁹.

Wnioski końcowe

In fine można stwierdzić, że prawa dziecka doczekały się kompleksowego i normatywnego opracowania w ramach międzynarodowej działalności na rzecz ochrony ich praw, której patronuje ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych). Zakładając, że prawa dziecka są elementem ogółu praw człowieka, to realizacja ochrony tych praw wiąże się z funkcjonowaniem zarówno w rodzinie jako podstawowej komórce społecznej, w społeczeństwie i w państwie.

Standardy wyznaczone przez Powszechną Deklarację Praw Dziecka stały się podwaliną do dalszych modyfikacji, uzupełniania zakresu przedmiotowego praw dziecka w Polsce i na świecie. Sama idea i cel wprowadzenia tego dokumentu międzynarodowego sprowadza się do poszanowania poszczególnych kategorii praw dziecka, ma służyć rozwiązywaniu problemów wynikających z różnego typu relacji instytucjonalnych względem dziecka, relacje takie muszą opierać się na szacunku, przyrodzonej i niezbywalnej godności dziecka, jako jego prawa naturalnego, na co jako pionier wskazał Janusz Korczak.

Analiza praw dziecka jako „wartości” jest wyrazem potrzeby uznawania tych praw - jako wartości uniwersalnych, fundamentalnych, wyjętych przed nawias, zasadniczych, podstawowych. To ochrona praw dziecka powinna być priorytetem dla organów, organizacji i instytucji, które mają wpisane w zakres kompetencji stanie na straży ochrony tych praw, jako dobro wspólne – uniwersalne.

W analizowanej Deklaracji Praw Dziecka wskazano umocowanie aksjologiczne i normatywne oparte na wartościach etycznych, moralnych i społecznych, które mają znaczenie dla procesu stosowania prawa. Zatem z analizy treści postanowień niniejszej deklaracji można wyprowadzić wniosek, że katalog praw w niej wskazanych nie ma charakteru zamkniętego, co daje możliwość dookre-

⁹ Zob. P.J. Jaros, M. Michalak, *Zbiór i opracowanie Prawa Dziecka. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2016, s. 46–47.

ślania, doprecyzowania i modyfikacji tych praw w przyszłości zgodnie ze zmianami zachodzącymi we współczesnym porządku prawnym, zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym.

Bibliografia

- Jaros P.J., *Rzecznik Praw Dziecka, Rys historyczny, ustanowienie, porównania międzynarodowe, instytucja, funkcjonowanie*, Warszawa 2006.
- Jaros P.J., Michalak M., *Zbiór i opracowanie. Prawa Dziecka. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2016.
- Kantowicz E., *Ochrona praw dziecka w kontekście działalności UNICEF*, Warszawa 1996
- Kuryłowicz M., *Kilka uwag o tradycji i współczesności prawa rzymskiego*, „Forum Iuridicum” 2000, z. 1.
- Smyczyński T., *Legislacyjne podstawy ochrony praw dziecka*, [w:] *Polska dla dzieci*, Ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci – Materiały i dokumenty 22–24.05.2003 r., Warszawa 2003.
- Stadniczeńko S.L., *Człowiek – wartości – prawo*, [w:] *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, (red.) Morciniec P., Stadniczeńko S.L., Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004.

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 922 ze zm.
- Deklaracja Praw Dziecka – Została przyjęta przez Radę Generalną Międzynarodowego Związku Pomocy Dzieciom 13 lutego 1923 r., a następnie inkorporowana (przyjęta) przez Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów dnia 16 listopada 1924 r.
- Deklaracja Praw Dziecka – Rozszerzona i uzupełniona przez Międzynarodowy Związek Pomocy Dzieciom w 1948 r., (zwana Kartą Praw Dziecka).

Children's Rights Indicated in the Declaration of the Rights of the Child

Summary

Children's rights are enshrined in international and national law and are conditioned by a specific legal form. The protection of children's rights is a multi-stage process and involves many different areas of social life designed to protect a child against various forms of abuse. It is related to the right to life and health protection, the right to family upbringing, the right to decent social conditions, the right to education, the right to protection against violence, cruelty, exploitation, demoralization, neglect, ill-treatment and protection of disabled children. Protection of these above values should be ensured regardless of race, nationality or religion. Respecting the rights of the child belongs *in genere* to the state – to parents, legal guardians, and various institutions. Therefore, state organs, organizations and institutions guarding the protection of children's rights perform the function of responding to cases of breaking the law, affect legislative processes, and influence law enforcement. Children's rights have already undergone a long evolution, but in practice both the situation and various problems of children are perceived differently, and protection of children's rights should be an important element for us adults to strive to respect these rights – rights indicated as fundamental already in the Declaration of the Rights of the Child.

Keywords: Child, children's rights, children's welfare, protection of children's rights, principle, Declaration of Children's Rights.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.10>

Przemysław RUSINOWSKI

<https://orcid.org/0000-0002-6197-6889>

e-mail: przemyslawrusinowski@gmail.com

Okazanie w ujęciu zasad taktyki kryminalistycznej

Streszczenie

Okazanie jest czynnością procesowo-kryminalistyczną. Przeprowadzana jest ona na podstawie przepisów ustawy karnoprocesowej przy wykorzystaniu dorobku taktyki kryminalistycznej. Jak wskazuje Jerzy Kasprzak, jest to niezwykle istotna czynność procesowa, dostarczająca zazwyczaj istotnych środków dowodowych w prowadzonym postępowaniu karnym. W treści artykułu przedstawiono rodzaje okazania oraz przy każdym z nich omówiono szczegółową taktykę kryminalistyczną, którą organ przeprowadzający czynność powinien znać, a przede wszystkim stosować w praktyce. Rekognicja jak każda inna czynność procesowo-kryminalistyczna składa się z uporządkowanych etapów, w których należy dokonywać chronologicznych czynności. Autor w treści artykułu przedstawił również typowe błędy popełniane przy dokonywaniu wskazanej czynności. Celem powyższego opracowania było przedstawienie czynności procesowo-kryminalistycznej okazania w ujęciu obowiązujących obecnie zasad taktyki kryminalistycznej.

Słowa kluczowe: okazanie, taktyka kryminalistyczna, proces karny, czynność procesowo-kryminalistyczna, rekognicja, rozpoznanie.

Wprowadzenie

Okazanie stanowi czynność procesowo-kryminalistyczną¹. Czynności procesowo-kryminalistyczne wykonywane są przez szczegółowo wskazane w ustawie karnoprocesowej podmioty na podstawie przepisów procesowych oraz przy wykorzystaniu metod opracowanych przez naukę służebną wobec procesu karnego, a więc kryminalistykę². Przykładem czynności o charakterze procesowo-kryminalistycznym mogą być oględziny miejsca zdarzenia, przesłuchanie, przeszuka-

¹ P. Bucóń, M. Starobrat, *Okazanie jako czynność procesowo-kryminalistyczna*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2011, nr 17, s. 5.

² T. Grzegorzczak, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998, s. 4.

nie³. Natomiast czynność procesowa (już niekryminalistyczna) przeprowadzana jest na podstawie przepisów karnoprosesowych⁴, lecz bez posiłkowania się technikami opracowanymi przez kryminalistykę. Podręcznikowym przykładem czynności procesowej będzie sporządzenie aktu oskarżenia⁵. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie czynności procesowo-kryminalistycznej okazania w ujęciu obowiązujących obecnie zasad taktyki kryminalistycznej. Istotną kwestią zaszyfrowaną w tym opracowaniu są również błędy popełniane w praktyce.

Czynność okazania polega na pokazaniu osobie przesłuchiwanej w celu rozpoznania na podstawie śladów pamięciowych⁶ osoby, wizerunku innej osoby (np. utrwalonego w formie fotografii), zwłok osoby lub rzeczy⁷. Omawiane przedmioty okazania mogą być przedstawiane bezpośrednio lub pośrednio (za pomocą zapisu audiowizualnego lub fotografii cyfrowej)⁸. Według definicji Teresy Gardockiej okazanie stanowi szczególny rodzaj przesłuchania osoby, którego zamiarem jest identyfikacja rzeczy, osoby, wizerunku oraz głosu osoby⁹. Jerzy Kasprzak w swoich publikacjach dotyczących taktyki dokonywania tej czynności procesowej, często odwołuje się do słów Józefa Wójcikiewicza, że „okazanie jest formą identyfikacji na podstawie śladów pamięciowych”. Teza ta jest bardzo trafna i w sposób kompletny oddaje istotę tej czynności procesowo-kryminalistycznej¹⁰. Warto zwrócić uwagę, że w doktrynie procesu karnego nie ma jednak jednoznacznego stanowiska określającego, czy okazanie stanowi samodzielną czynność dowodową, czy jest jedynie szczególną postacią przesłuchania¹¹. Zwolennicy uznania rekognicji jako samodzielnej czynności dowodowej podnoszą, że czynność ta znacznie różni się celem oraz metodyką jej przeprowadzania od czynności przesłuchania.

Okazanie występuje również w opracowaniach prawniczych pod nazwą – „rozpoznanie”, „rekognicja”, „identyfikowanie”¹², „przedstawieniem w celu rozpoznania”, „przesłuchanie związane z okazaniem osoby lub rzeczy”¹³, sam

³ Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.

⁴ Por. K. Piskorski, *Okazanie osób i rzeczy*, „Służba MO” 1959, nr 2.

⁵ P. Rusinowski, *Dokumentacja czynności procesowych i procesowo-kryminalistycznych* (niepublikowana rozprawa doktorska), Olsztyn 2019, s. 48–52.

⁶ J. Widacki, *Kryminalistyka*, Warszawa 2002, s. 132.

⁷ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, *Kryminalistyka – zarys systemu*, Warszawa 2015, s. 305.

⁸ T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Kraków 2000, s. 236.

⁹ T. Gardocka, D. Jagiełło, *Kodeks postępowania karnego – krótki komentarz dla studiujących*, Warszawa 2018, s. 216.

¹⁰ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Brzęk, J. Moszczyński, *Kryminalistyka*, Warszawa 2006, s. 270, a także por. J. Wójcikiewicz, *Okazanie – studium porównawcze z pogranicza kryminalistyki i procesu karnego*, Kraków 1985.

¹¹ K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego – komentarz*, Warszawa 2018, s. 362.

¹² R. Kmieciak, *Rekognicja i konfrontacja w świetle założeń dowodu ścisłego*, „Nowe Prawo” 1981, nr 5, s. 27.

¹³ M. Kulicki, V. Kwiatkowska-Darul, L. Stępka, *Kryminalistyka- wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Toruń 2005, s. 231.

termin „rozpoznanie” nie wydają się jednak trafny, ponieważ w sposób bezpośredni wskazuje na wynik przeprowadzanej czynności¹⁴. Dodatkowo Tadeusz Hanausek podkreśla, że używane terminy są jego zdaniem niezgodne z kodeksem postępowania karnego oraz mogą wprowadzać osoby postronne w błąd odnoszący się do wyników tej czynności¹⁵. Wynikiem rekognicji może być nierozpoznanie, rozpoznanie lub wskazanie, że osoba lub przedmiot nie zostały zapamiętane przez rozpoznającego¹⁶. Podstawa prawna omawianej czynności procesowo-kryminalistycznej znajduje się w art. 173¹⁷ i w art. 74§2 pkt 1 kodeksu postępowania karnego oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2003 roku w sprawie warunków technicznych przeprowadzania okazania (Dz. U. z 2003, nr 104, poz. 981).

We wprowadzeniu warto również wyjaśnić termin „taktyka kryminalistyczna”. Stanowi ona oddzielny dział kryminalistyki, obok techniki kryminalistycznej, strategii kryminalistycznej oraz metodyki kryminalistycznej¹⁸. Odnoszący się do efektywnego oraz celowego wykorzystywania dostępnych środków technicznych dla potrzeb postępowania karnego¹⁹.

1. Przygotowanie okazania

Okazanie jest jednym z najprostszych aktów poznawczych, w wyniku którego osoba rozpoznająca porównuje obraz aktualny z poprzednio widzianym²⁰. Jak wielokrotnie wskazuje się w opracowaniach prawniczych, rozpoznanie zaliczane jest podobnie jak oględziny miejsca zdarzenia do czynności niepowtarzalnych²¹. Chociaż z technicznego punktu widzenia czynność tą można byłoby powtórzyć nawet kilka razy. Uzasadnieniem dla nadania czynności okazania cechy niepowtarzalności jest to, że osoba dokonująca rozpoznania utrwała w pamięci jej wynik, kolejne próby rozpoznania tych samych osób, rzeczy prowadziłyby do identycznych rezultatów (wyników) tej czynności, co byłoby w sposób oczywisty bezcelowe²². Zdaniem

¹⁴ P. Bucóń, M. Starobrat, op. cit., s. 5; por. S. Kalinowski, *Rozprawa główna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1974, s. 206.

¹⁵ T. Hanausek, op. cit., s. 235.

¹⁶ E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2011, s. 143.

¹⁷ Art. 173 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 1987.

¹⁸ T. Hanausek, *Kryminalistyka- zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 42.

¹⁹ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997, s. 5-8.

²⁰ J. Wójcikiewicz, *Kryminalistyczna problematyka okazania osób*, Warszawa 1988, s. 62-64; por. M. Kulicki, V. Kwiatkowska-Darul, L. Stępka, op. cit., s. 231.

²¹ A. Taracha, *Niepowtarzalność okazania- teoria i praktyka*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1–2, s. 67–70.

²² J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, op. cit., s. 305.

J. Kasprzaka najtrudniejszym, ale jednocześnie najważniejszym rodzajem okazania jest okazanie osoby. W praktyce śledczej najczęściej okazywany jest oskarżony, natomiast rozpoznającym jest pokrzywdzony²³. Każda czynność procesowo-kryminalistyczna powinna być poprzedzona precyzyjną analizą zebranego w danej sprawie materiału dowodowego. Wynikiem analizy powinna być decyzja, czy realizacja tej czynności procesowo-kryminalistycznej jest w ogóle celowa²⁴.

Przed przystąpieniem do dokonania rekognicji warto zwrócić uwagę na jej funkcje, ich znajomość pomoże organowi procesowemu uporządkować zdobyte w wyniku czynności informacje. Czynność okazania pełni następujące funkcje:

- środka taktyki przesłuchania,
- samoistnej czynności dowodowej,
- środka ustalenia źródeł informacyjnych lub dowodowych,
- źródeł weryfikacji dowodów,
- środka taktyki oraz weryfikacji wersji śledczych²⁵.

Jak wskazują zarówno praktycy, jak i teoretyczny prawa karnego procesowego, czynność okazania wymaga szczegółowego przygotowania się do jej przeprowadzenia oraz elementarnej przynajmniej wiedzy z zakresu kryminalistyki. Przed rozpoczęciem czynności powinno się przygotować plan okazania, w jego treści należy zawrzeć następujące informacje:

- w sposób jednoznaczny i konkretny należy wskazać cel czynności,
- metodę przeprowadzanej czynności,
- miejsce czynności,
- zestawienie wszystkich osób biorących udział w okazaniu,
- spis rzeczy, które następnie będą okazywane²⁶.

Podstawowym celem rekognicji jest rozpoznanie osoby lub rzeczy, w związku z powyższym poważnym błędem naruszającym zasady taktyki kryminalistycznej jest okazanie jednej osoby lub rzeczy, osobie rozpoznającej²⁷. Prawidłowe przygotowanie do czynności rozpoznania niewątpliwie w dużym stopniu powinno ułatwić jej dokonanie. Czynność okazania przeprowadzona zgodnie z opracowaną taktyką powinna stanowić istotny dowód w toczącym się procesie.

2. Okazanie osoby

Rozpoznanie osoby powinno być, podobnie jak każdy inny rodzaj okazania, poprzedzone drobiazgową analizą materiału zgromadzonego w sprawie. Jak

²³ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Brzęk, J. Moszczyński, op. cit., s. 270–271.

²⁴ E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 145.

²⁵ B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2018, s. 1074; por. J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, op. cit., s. 305.

²⁶ B. Hołyst, op. cit., s. 1074.

²⁷ E. Gruza, *Okazanie – problematyka kryminalistyczna*, Toruń 1995, s. 138–140; por. J. Wójcikiewicz, *Okazanie puste*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 1982, nr 3–4, s. 153.

wskazuje J. Moszczyński przed dokonaniem okazania osoby należy sprawdzić, czy nie występują negatywne przesłanki natury faktycznej bądź prawnej, które uniemożliwiłyby przeprowadzenie tej czynności procesowej²⁸. T. Tomaszewski zaznacza jednak, że w praktyce śledczej czynność ta przeprowadzana jest bardzo często z wieloma uchybieniami natury prawnej oraz z wadami odnoszącymi się do obowiązującej w tej materii zasadami taktyki kryminalistycznej. Organ procesowy dokonujący przesłuchania związanego z okazaniem osoby często nie jest odpowiednio przygotowany do jej przeprowadzenia²⁹. Przykładami potwierdzającymi tą tezę mogą być m.in. brak przesłuchania świadków dotyczących okazywanych osób oraz brak sporządzenia prawidłowego planu okazania. Warto pamiętać również o tym, że na podejrzanym oraz osobie podejrzanej ciąży obowiązek poddania się okazaniu, świadek nie ma takiego obowiązku³⁰.

Czynność okazania dzieli się na 3 części. Pierwszy etap nazywany jest w literaturze przedmiotu etapem czynności wstępnych. Powinno się w nim w pierwszej kolejności ustalić tożsamość osoby, która będzie rozpoznawać okazywane obiekty³¹. W przypadku świadka powinno się go pouczyć o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań. W tej części należy również uzupełnić treść protokołu o nazwiska osób biorących udział w czynności. Należy również uzyskać od osoby rozpoznającej w miarę szczegółowy opis osoby rozpoznawanej oraz wskazanie czy jest ona obecnie w stanie rozpoznać tą osobę. W miarę możliwości organ procesowy powinien starać się uzyskać informacje w jakich okolicznościach rozpoznający widział osobę okazywaną, w tym przypadku chodzi głównie o porę dnia (wygląd osoby po zmroku, może znacznie różnić się od wyglądu w naturalnym świetle) oraz jak w tej sytuacji była ona ubrana, może rozpoznający zwrócił uwagę na jakieś szczególne cechy wyglądu osoby. Przed przystąpieniem do czynności rekognicji należy uczulić osobę, która będzie dokonywać rozpoznania, że wśród osób okazywanych może nie być osoby podejrzanej (podejrzanego). Ma to na celu wyeliminowanie tzw. typowania na siłę, osoba dokonująca rozpoznania nie ma wewnętrznego obowiązku wskazania osoby za wszelką cenę. W przypadku kiedy wśród osób przybranych znajdują się tylko i wyłącznie osoby przybrane, mówimy o tzw. okazaniu pustym³².

Po dokonaniu wszystkich czynności przewidzianych w części pierwszej rozpoznania, powinno się przejść do części drugiej nazywanej w literaturze etapem właściwej obserwacji³³, etap rozpoznawania³⁴ lub etapem obserwacji parady

²⁸ E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 145.

²⁹ Z. Czeczot, T. Tomaszewski, *Kryminalistyka ogólna*, Toruń 1996, s. 141.

³⁰ K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego – komentarz*, op. cit., s. 362.

³¹ W. Cielecki, T. Grochowski, *Okazanie jako czynność procesowa*, Legionowo 2003, s. 21.

³² J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, op. cit., s. 307.

³³ W. Cielecki, T. Grochowski, op. cit., s. 21.

³⁴ T. Tomaszewski, *Wartość okazania oskarżonego w praktyce śledczej i sądowej*, „Palestra” 1992, nr 9–10, s. 20–21.

identyfikacyjnej³⁵. Jest to główna, podstawowa część okazania, w której osoba rozpoznająca dokonuje własnych spostrzeżeń i obserwacji dotyczących osób okazywanych. Osoba okazywana wybiera dowolne miejsce w grupie osób przybranych do tej czynności. J. Kasprzak wskazuje, że dopuszczalne jest stosowanie w pierwszej części opisywanej czynności tzw. okazanie puste, następnie powinno się przejść do okazania w którym znajduje się potencjalny sprawca przestępstwa. Rozpoznanie może przebiegać w formie pojedynczego wchodzenia do sali, bądź ustawieniu osób w szeregu. Podczas przeprowadzania okazania sekwencyjnego rozpoznający zobowiązany jest do podejmowania decyzji stanowiącej identyfikację osoby lub jej brak po każdym wejściu osoby³⁶. Kodeks postępowania karnego precyzuje dodatkowo, że podczas czynności osoba okazywana musi znajdować się w grupie, w której skład wchodzi minimum 4 osoby. Wprowadzenie parzystej liczby osób ma zapobiegać tendencji wskazywania osoby znajdującej się w centrum grupy okazywanej³⁷. Według metodyki przeprowadzania okazania uznawanej przez część doktryny, liczba osób identyfikowanych w ten sposób powinna wynosić 6 lub 8, ma to zapobiegać sugestiom, zbyt mała liczba osób może powodować wskazanie osoby tylko zbliżonej wyglądem do sprawcy przestępstwa³⁸. Istotną kwestią jest również prawidłowy dobór osób do okazywania. Powinny być one podobne wzrostowo, mieć podobny rodzaj włosów, karnacji oraz nie powinny drastycznie odstawać od siebie wagowo. Żadna z osób okazywanych nie powinna w sposób szczególny wyróżniać się ubiorem lub posiadać nazbyt widoczne znaki szczególne np. duże tatuaże, oszpeconą twarz lub wyraźne, duże blizny, które na pierwszy rzut oka odróżniałyby w sposób wyraźny od podejrzanego. W przypadku, gdy osoba podejrzana zmieniła swój wygląd, należy przywrócić jej wygląd z momentu zdarzenia, w którym miała kontakt z osobą rozpoznającą. W przypadku trudności z odtworzeniem wcześniejszego wyglądu zaleca się w treści protokołu umieścić informację o tym fakcie³⁹. Mimo jasno sformułowanych wytycznych w praktyce poprawny dobór osób stanowi poważny problem⁴⁰. Sama czynność okazania osoby powinna odbywać się w specjalnie przygotowanym do tego pomieszczeniu znajdującym się w siedzibie organu procesowego dokonującego czynności. W praktyce śledczej wyróżniamy okazanie jawne, w jego przypadku osoba okazywana ma bezpośredni kontakt z okazywanym, oraz okazanie z ukrycia, w którym bezpośrednia styczność nie występuje.

³⁵ E. Gruza, *Okazanie – problematyka*, op. cit., s. 109.

³⁶ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, op. cit., s. 307–308.

³⁷ K. Dudka, H. Paluszkievicz, D. Szumiło-Kulczycka, *Kodeks postępowania karnego – wybór orzecznictwa z komentarzem*, Warszawa 2015, s. 249.

³⁸ E. Gruza, *Okazanie – problematyka...*, s. 118.

³⁹ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, op. cit., s. 307–308.

⁴⁰ L.H. Leigh, *Police Powers in England and Wales*, London 1985, s. 238; por. Z. Czeczot, T. Tomaszewski, *Kryminalistyka ogólna*, Toruń 1996, s. 143.

Okazanie z ukrycia przeprowadza się najczęściej przez specjalistyczną szybę, która umożliwia widzenie osób tylko z jednej strony⁴¹.

Trzecią ostatnią częścią rekognicji jest odpowiednia dokumentacja przeprowadzonych czynności. W podręczniku Centrum Szkolenia Policji część ta została nazwana etapem protokołowania. Natomiast Jarosław Moszczyński etap ten określa jako przesłuchanie osoby rozpoznającej w związku z uzasadnieniem wyników przeprowadzonych czynności⁴². Podczas niej należy odczytać całą treść protokołu osobie rozpoznającej⁴³. T. Hanausek wskazuje, że nie należy przeprowadzenia tej czynności odwlekać w czasie, ponieważ późniejsze jej dokonanie często staje się bezcelowe⁴⁴.

3. Okazanie wizerunku osoby, rzeczy

Okazanie wizerunku osoby, rzeczy lub zwłok przeprowadza się również w trzech etapach. W materii elementów oraz metodyki ich przeprowadzania występują jednak różnice. Warto zwrócić również uwagę, że przedmiotem okazania mogą być zwierzęta oraz cechy i właściwości człowieka np. głos, zapach, chód⁴⁵.

Okazanie wizerunku osoby odbywa w sposób bardzo zbliżony do rozpoznawania osoby. Rozpoznanie to zaliczane jest do tzw. okazania pośredniego⁴⁶. Dla potrzeb tego rodzaju rekognicji wykorzystuje się zazwyczaj specjalny rodzaj fotografii kryminalistycznej – zdjęcia sygnalityczne. Fotografie te przedstawiają wizerunek osób podejrzanych o dokonanie czynu zabronionego. W praktyce śledczej wykorzystuje się również zapis dynamiczny obrazu (film) lub zbiór rysunków oraz szkiców. Taka forma rozpoznania jest w praktyce dużo trudniejsza niż identyfikacja osoby. Dlatego przeprowadza się ją w przypadkach, kiedy nie można dokonać okazania osoby. Okazanie wizerunku osoby dokonuje się natomiast często w przypadku czynności operacyjnych⁴⁷.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 maja 2004 r. V KK 22/04 wskazał, że rozpoznanie okazywanego przy posiłkowaniu się jego głosem jest zgodne z przepisami kodeksu postępowania karnego, wobec czego stanowi czynność okazania i powinno się stosować podczas jej przeprowadzania art. 173 k.p.k.⁴⁸ Według przeważających poglądów występujących w doktrynie głos zaliczany

⁴¹ B. Hołyst, op. cit., s. 1073–1076.

⁴² E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 147.

⁴³ W. Cielecki, T. Grochowski, op. cit., s. 22.

⁴⁴ T. Hanausek, op. cit., s. 243.

⁴⁵ A. Taracha, *Okazanie w celu rozpoznania*, „Problemy Praworządności” 1979, nr 10, s. 3; por. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 144.

⁴⁶ W. Cielecki, T. Grochowski, op. cit., s. 34.

⁴⁷ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Brzęk, J. Moszczyński, op. cit., s. 273.

⁴⁸ Postanowienie SN z dnia 26 maja 2004 r., V KK 22/04, OSNKW 2004, nr 7–8, poz. 72.

powinien być do szeroko rozumianego wizerunku osoby. Ważnym elementem zawartym przez ustawodawcę w kodeksie postępowania karnego jest wyłączenie wszelkiego rodzaju sugestii podczas dokonywania czynności. Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 12.03.2002 r., II AKa 39/02 uznał, że nie można uznać za poprawną czynność okazania głosu, przeprowadzonego w ten sposób, że osoba dokonująca okazania widzi osoby mówiące wskazane kwestie⁴⁹.

Specyficznym rodzajem rozpoznawania jest okazanie zwłok. Dokonuje się go zazwyczaj w związku z wypadkami komunikacyjnymi oraz katastrofami. Miejscem jego przeprowadzania jest co do zasady prosektorium. W odróżnieniu od okazania osoby, okazanie zwłok dokonuje się pojedynczo nie grupowo⁵⁰.

Okazanie rzeczy wykonuje się w sytuacji, gdy organ prowadzący pierwszą fazę postępowania karnego posiada obiekty materialne związane w sposób bezpośredni z popełnionym przestępstwem. W głównej mierze są to przedmioty pochodzące z przestępstwa lub znalezione na miejscu ich popełnienia⁵¹. Dla potrzeb rozpoznania należy umieścić przedmiot obok podobnych przedmiotów. Przepisy karnoprocesowe oraz zasady taktyki kryminalistycznej dopuszczają przeprowadzenie takiego okazania przy pomocy sprzętu audiowizualnego⁵².

4. Dokumentowanie czynności okazania

Podstawowym sposobem dokumentacji czynności okazania jest protokół, stanowi o tym art. 143 § 1 pkt 5 k.p.k.. Wobec powyższego czynność ta obligatoryjnie musi zostać utrwalona w tej formie⁵³. W treści protokołu okazania powinno się zawrzeć zgodnie z art. 148 § 1 k.p.k. następujące dane:

- wskazać rodzaj przeprowadzanej czynności,
- wskazać miejsce oraz czas, w którym przeprowadzano czynność,
- określić liczbę osób biorących udział w czynności,
- opisać cały przebieg czynności okazania,
- jeśli w toku czynności wydano również zarządzenia lub postanowienia odpowiednią wzmiankę o nich⁵⁴,
- „w miarę potrzeby” wskazać inne okoliczności dotyczące przebiegu czynności okazania⁵⁵.

⁴⁹ Wyrok SA w Lublinie z dnia 12.03.2002 r., sygn. II AKa 39/02.

⁵⁰ J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Kasprzak, op. cit., s. 309.

⁵¹ E. Gruza, op. cit., s. 135.

⁵² P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego Tom I – komentarz do artykułów 1–296*, Warszawa 2011, s. 938.

⁵³ P. Rusinowski, op. cit., s. 305.

⁵⁴ R. Myczkowski, *Dokumentacja czynności okazania w postępowaniu karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1978, nr 2, s. 241.

⁵⁵ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, op. cit., s. 940.

Dodatkowo przebieg tej czynności procesowo-kryminalistycznej można utrwalić za pomocą tzw. dokumentacji uzupełniającej w postaci zdjęć oraz audiowizualnego utrwalenia przebiegu czynności w postaci filmu. W przypadku utrwalenia okazania dokumentacja uzupełniająca jest jedynie fakultatywna. Jednak jej sporządzenie istotnie wzbogaca treść dokumentacji zasadniczej. Należy pamiętać o tym, że okazanie jest czynnością niepowtarzalną, w związku z powyższym dokumentacja powinna być wyczerpująca⁵⁶.

Podsumowanie

Okazanie jest bardzo istotną czynnością w postępowaniu karnym. Prawidłowe jej przeprowadzenie dostarcza ważne środki dowodowe mające często relewantny wpływ na przebieg oraz wynik całego prowadzonego postępowania. Przy przeprowadzaniu tej czynności procesowo-kryminalistycznej warto stosować się do zaleceń taktyki kryminalistycznej. Mimo dość jasno sformułowanych wytycznych dotyczących dokonywania tej czynności procesowej w praktyce spotyka się dość często przypadki błędnego jej przeprowadzenia. Niewątpliwie wpływa to na wartość dowodową tej czynności. Tadeusz Tomaszewski w swoich publikacjach wskazuje na najczęstsze błędy, do których zaliczyć możemy: brak merytorycznego przygotowania do dokonania tej czynności procesowej, zły dobór osób okazywanych, wskazywanie osobie rozpoznającej, że wśród osób okazywanych znajduje się sprawca czynu zabronionego, sugestie kierowane w stronę rozpoznającego, wcześniejsze nieformalne pokazywanie świadkowi podejrzanego oraz mało precyzyjna dokumentacja sporządzana z wyników tej czynności⁵⁷. W powyższym opracowaniu zrealizowano stawiany na wstępie cel. Przedstawiono czynność okazania w ujęciu obowiązującej obecnie zasad taktyki kryminalistycznej.

Bibliografia

Literatura

- Bucoń P., Starobrat M., *Okazanie jako czynność procesowo-kryminalistyczna*, „Przegląd Prawno- Ekonomiczny” 2011, nr 17.
- Cielecki W., Grochowski T., *Okazanie jako czynność procesowa*, Legionowo 2003.
- Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.
- Czczot Z., Tomaszewski T., *Kryminalistyka ogólna*, Toruń 1996.

⁵⁶ W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego – komentarz*, Warszawa 2014, s. 190.

⁵⁷ Z. Czczot, T. Tomaszewski, op. cit., s. 142–143.

- Dudka K. (red.), *Kodeks postępowania karnego- komentarz*, Warszawa 2018.
- Dudka K., Paluszkiwicz H., Szumiło-Kulczycka D., *Kodeks postępowania karnego- wybór orzecznictwa z komentarzem*, Warszawa 2015.
- Gardocka T., Jagiełło D., *Kodeks postępowania karnego – krótki komentarz dla studiujących*, Warszawa 2018.
- Gruza E., Goc M., Moszczyński J., *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2011.
- Gruza E., *Okazanie – problematyka kryminalistyczna*, Toruń 1995.
- Grzegorzczak T., *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998.
- Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego – komentarz*, Warszawa 2014.
- Hanausek T., *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Kraków 2000.
- Hanausek T., *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Kraków 2005.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego Tom I – komentarz do artykułów 1–296*, Warszawa 2011.
- Hołyst B., *Kryminalistyka*, Warszawa 2018.
- Kalinowski S., *Rozprawa główna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1974.
- Kasprzak J., Młodziejowski B., Brzęk W., Moszczyński J., *Kryminalistyka*, Warszawa 2006.
- Kasprzak J., Młodziejowski B., Kasprzak W., *Kryminalistyka – zarys systemu*, Warszawa 2015.
- Kmiecik R., *Rekognicja i konfrontacja w świetle założeń dowodu ścisłego*, „Nowe Prawo” 1981, nr 5.
- Kulicki M., Kwiatkowska-Darul V., Stęпка L., *Kryminalistyka – wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Toruń 2005.
- Leigh L.H., *Police Powers in England and Wales*, London 1985.
- Myczkowski R., *Dokumentacja czynności okazania w postępowaniu karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1978, nr 2.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997.
- Piskorski K., *Okazanie osób i rzeczy*, „Służba MO” 1959, nr 2.
- Rusinowski P., *Dokumentacja czynności procesowych i procesowo-kryminalistycznych* (niepublikowana rozprawa doktorska), Olsztyn 2019.
- Taracha A., *Niepowtarzalność okazania – teoria i praktyka*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1–2.
- Taracha A., *Okazanie w celu rozpoznania*, „Problemy Praworządności” 1979, nr 10.
- Tomaszewski T., *Wartość okazania oskarżonego w praktyce śledczej i sądowej*, „Palestra” 1992, nr 9–10.
- Widacki J., *Kryminalistyka*, Warszawa 2002.
- Wójcikiewicz J., *Kryminalistyczna problematyka okazania osób*, Warszawa 1988.
- Wójcikiewicz J., *Okazanie puste*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 1982, nr 3–4.
- Wójcikiewicz J., *Okazanie – studium porównawcze z pogranicza kryminalistyki i procesu karnego*, Kraków 1985.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 1987.

Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2003 roku w sprawie warunków technicznych przeprowadzania okazania, Dz. U. z 2003, nr 104, poz. 981.

Orzecznictwo

Postanowienie SN z dnia 26 maja 2004 r., V KK 22/04, OSNKW 2004, nr 7–8, poz. 72.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 12.03.2002 r., II AKa 39/02.

Expression from the Principles of Criminalistic Tactics

Summary

Expression is a criminal trial. It is carried out on the basis of the provisions of the regulations using the achievements of criminal tactics. Jerzy Kasprzak points out, this is an extremely important procedural act, usually providing relevant evidence in the course of criminal proceedings. The article presents the types of presentation and each of them discusses the detailed forensic tactics that the authority conducting the act should know and, above all, apply in practice. Recognition, like any other criminal and forensic activity, consists of ordered stages in which chronological activities must be carried out. In the article, the author also presents typical mistakes made while performing the indicated action. The purpose of the above study was to present the trial and criminal activities in the light of current criminal tactics.

Keywords: expression, forensic tactics, criminal trial, recognition, diagnosis.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.11>

Paweł SZECÓWKA

<https://orcid.org/0000-0002-0478-4725>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: pawelszecowka@interia.eu

Odwołanie niedewolutywne jako półśrodek w realizacji zasady dwuinstancyjnego postępowania

Streszczenie

Odwołanie niedewolutywne jest konstrukcją prawną budzącą wątpliwości doktryny od lat. Nie mniej jednak tendencją, jaką da się zaobserwować jest rozszerzanie funkcjonowania tejże konstrukcji w polskim porządku prawnym. Należy ciągle na nowo podejmować dysputę dotyczącą tego rozwiązania, by w efekcie doprowadzić do ograniczenia jej obecności w polskim prawie. Ważnym jest podejmowanie walki o pełną realizację praw człowieka i obywatela w prawie podatkowym. Prawo nie może bowiem posługiwać się półśrodkami, a już szczególnie prawo podatkowe w tak dużym stopniu kształtujące życie każdego obywatela. Niniejszy artykuł usystematyzuje argumenty zarówno już wypowiedziane przez doktrynę i praktyków jaki przedstawi spojrzenie autora na omawiany problem.

Słowa kluczowe: odwołanie niedewolutywne, prawo podatkowe, administracja podatkowa, zasada dwuinstancyjnego postępowania, teoria opodatkowania.

Wstęp

Zagadnienie odwołania niedewolutywnego z art. 221 Ordynacji podatkowej¹ jest często poruszane przez literaturę². Biorąc jednak pod uwagę, że owa kon-

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 900, ze zm.

² Np. J.P. Tarno, *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3, s. 5–25; Z. Kmiecik, *Konstytucyjne pod-*

strukcja prawna mimo upływu lat ciągle funkcjonuje w polskim obiegu prawnym – warto wznawiać dyskusję na jej temat i ciągle ponawiać postulat o jej ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie. Zagadnienie to zasługuje na odrębne opracowania, z racji rangi wątpliwości, jakie budzi. Należy wyrazić poparcie dla tej części doktryny, która negatywnie ocenia instytucję odwołania niedewolutywnego. Konstrukcję tę można bowiem nazywać „półśrodkiem” w realizacji zasady dwuinstancyjnego postępowania. Argumenty wybranych przeciwników tegoż rozwiązania zostaną usystematyzowane i opisane celem podjęcia próby przekonania zwolenników instytucji odwołania niedewolutywnego do zrewidowania ich poglądów. Oczywiście w niniejszym artykule znajdują się zarówno argumenty nowe, jak również „nowe spojrzenie” na argumenty już wypowiedziane.

Należy rozpocząć od analizy ogólnej zasady dwuinstancyjności, by zrozumieć jej istotę i wagę dla postępowania podatkowego. Wreszcie niniejszy artykuł uporządkuje argumenty świadczących na niekorzyść komentowanego rozwiązania. Zabieranie głosu w tej naukowej dyspacie jest niezmiernie ważnym punktem starań o poprawę jakości funkcjonowania prawa podatkowego w Polsce.

1. Zasada dwuinstancyjnego postępowania

Artykuł 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ wprowadza do polskiego systemu prawnego zasadę dwuinstancyjnego postępowania. Zgodnie z jego brzmieniem „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”⁴. Kształtowanie się prawa do odwołania i zasady dwuinstancyjnego postępowania na gruncie polskiego prawa dokładnie i szeroko omawia Zbigniew Kmieciak⁵. Do niniejszej zasady odnosi się również bezpośrednio art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”⁶. Należy również przytoczyć odpowiednie przepisy prawodawstwa międzynarodowego w tym zakresie, m. in. art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wprowadza tzw. „prawo do skutecznego środka odwoławczego”⁷. Zagadnienia dwuinstancyjnego postępowania nie pomija również ustawodawca unijny, wskazując w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, że

stawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, s. 7–20.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴ Zob. art. 78 Konstytucji RP.

⁵ Zob. szerzej: Z. Kmieciak, *Konstytucyjne podstawy...*

⁶ Zob. art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

⁷ Zob. art. 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem Nr 2, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

„każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”⁸. Wartą zauważenia różnicą w przypadku tej regulacji jest pominięcie przez Kartę zaskarżania decyzji do organów administracyjnych lub innych organów pozasądowych⁹.

Doktryna zauważa, że rzadkością jest wpisywanie zasady dwuinstancyjnego postępowania do aktów rangi konstytucyjnej w innych państwach¹⁰. W związku z wyrażeniem tejże zasady *expressis verbis* w Konstytucji RP, można wnioskować, że racjonalny ustawodawca chciał podkreślić jej szczególne znaczenie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z początku XXI w. była owa zasada określana jedynie „komponentem prawa do sądu”¹¹ lub też, że „prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest samoistnym prawem konstytucyjnym, ale jednym ze środków ochrony tych praw (i wolności)”¹². Mimo to jak zauważa Lech Garlicki „zarówno sposób sformułowania art. 78, jak i miejsce tego przepisu w systematyce konstytucyjnej nie pozostawiają wątpliwości, że wyraża on samoistne prawo podmiotowe”¹³. Współcześnie również Trybunał Konstytucyjny podkreśla to, że art. 78 rzeczywiście takowe prawo ustanawia¹⁴. Widać więc tutaj pewnego rodzaju ewolucję poglądów Trybunału. Można ją określić jako wzmocnienie roli zasady dwuinstancyjnego postępowania, jej uwidocznienie i podkreślenie jej samodzielności.

Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ potwierdza tę zasadę dla postępowań administracyjnych¹⁶. Warto podkreślić pewne kwestie. Po pierwsze, zgodnie zarówno z poglądem przedstawicieli doktryny (w tym jednego ze współautorów Kodeksu postępowania administracyjnego), jak i orzecznictwa administracyjnego – naruszenie zasady dwuinstancyjności stanowi rażąco naruszenie prawa¹⁷.

⁸ Zob. art 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r., Dz. U. UE C z 2012 r. 326/391.

⁹ Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Art. 78*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016 [dostęp: 30.08.2019] sip.lex.pl

¹⁰ Por. ibidem.

¹¹ P 8/04 – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2004 r. LEX nr 127306 [dostęp: 30.08.2019] sip.lex.pl

¹² SK 41/04 – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2006 r. LEX nr 231213 [dostęp: 30.08.2019] sip.lex.pl

¹³ Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Art. 78*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*

¹⁴ Zob. SK 26/07 – Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2009 r., LEX nr 515582 [dostęp: 30.08.2019] sip.lex.pl; lub SK 17/17 – *Dwuinstancyjne postępowanie; prawo do sądu*. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2018 r., LEX nr 2575429 [dostęp: 30.08.2019] sip.lex.pl.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.

¹⁶ Zob. art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁷ Por. Z. Janowicz, *Art. 15*, [w:] Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janowicz *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie*

Po drugie wskazuje się, że istotą dwuinstancyjnego postępowania jest „dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej sprawy przez dwa różne organy administracji”¹⁸. Po trzecie, analogicznie do komentarzy doktryny do art. 78 Konstytucji RP, również w komentarzach do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, podkreśla się iż niniejsza zasada nie jest jedynie elementem jakiejś większej całości. Podkreśla się zatem jej samodzielność i odrębność¹⁹.

Omawiana zasada została również ujęta w ustawie Ordynacja podatkowa (dalej zamiennie: Ordynacja) w artykule 127²⁰. Nie ulega wątpliwości iż postępowanie podatkowe jako szczególne postępowanie administracyjne również musi realizować konstytucyjne gwarancje praw jednostki. Prawo do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy jest szczególnie ważne w postępowaniach podatkowych, które przecież w dużym stopniu wpływają na życie obywateli. Podkreśla się, że kompetencją organu odwoławczego w postępowaniu podatkowym nie może być jedynie określenie wysokości należności podatkowej, organ odwoławczy jest bowiem zobowiązany do rozpatrzenia sprawy w jej całości, biorąc również pod uwagę dowody, którymi nie dysponował organ I instancji²¹.

Na podstawie przytoczonych przepisów stwierdzić należy, że powyższa zasada konstytucyjna dotyczy zarówno postępowań sądowych, jak i administracyjnych i sądownoadministracyjnych²². A skoro dotyczy postępowań administracyjnych, to i podatkowych, co wynika po pierwsze z bezpośredniej analizy art. 78 Konstytucji oraz ze wskazanej powyżej literalnej obecności tej zasady w ustawie Ordynacja podatkowa. Reasumując, zasada dwuinstancyjnego postępowania jest jedną z fundamentalnych zasad gwarantujących ochronę praw człowieka i obywatela. Każdy szczebel ustawodawstwa podkreśla jej znaczenie – prawo międzynarodowe, europejskie, Konstytucja, prawo administracyjne i wreszcie podatkowe.

2. Zasada dewolutywności

Z powyższych rozważań wynika, że istota zasady dwuinstancyjnego postępowania jest niejako dwuczłonowa. Po pierwsze, obywatel ma prawo do dwu-

Administracyjnym. Komentarz, Wyd. Praw. PWN 1996 [dostęp: 3.09.2019] sip.lex.pl; P.M. Przybyśz, *Art. 15*, [w:] P.M. Przybyśz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019 [dostęp: 3.09.2019] sip.lex.pl; II SA 1198/88 – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 1989 r. LEX nr 10060 [dostęp: 3.09.2019] sip.lex.pl.

¹⁸ P.M. Przybyśz, *Art 15*, [w:] P.M. Przybyśz, *Kodeks...*

¹⁹ Por. G. Łaszczyca, *Art. 15*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103, wyd. III*, LEX 2010 [dostęp: 3.09.2019] sip.lex.pl.

²⁰ Zob. art. 127 Ordynacji podatkowej.

²¹ Szerzej: S. Presnarowicz, *Art. 127*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019 [dostęp: 3.09.2019] sip.lex.pl.

²² Por. M. Haczkowska, *Art. 78*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014 [dostęp: 30.08.2019] sip.lex.pl.

krotnego rozpatrzenia tej samej sprawy, a po drugie powinny tego dokonywać dwa różne organy²³. Prawo do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznacza dwukrotne całkowite rozpoznanie i przeanalizowanie dowodów, argumentów, roszczeń obywatela oraz wydanie rozstrzygnięcia na ich podstawie – po oczywistym uwzględnieniu litery prawa. W drugim aspekcie dwuinstancyjności istotnym jest przesunięcie kompetencji ponownego rozstrzygnięcia na organ wyższej instancji²⁴. Należy głębiej pochylić się nad znaczeniem terminów „instancja” oraz „dwiinstancyjność”. Instancją jest „każdy ze stopni rozczłonkowanego aparatu państwa lub ściślej: organy różnych stopni. W tym najprostszych znaczeniu instancja to każdy organ, który jest wkomponowany w strukturę administracji: podlega w jakiś sposób organowi wyższemu lub jest organem nadrzędnym nad innym organem”²⁵.

Podobnie wskazują Barbara Adamiak i Janusz Borkowski podkreślając, że dwukrotne merytoryczne rozpatrzenie sprawy jest elementem najważniejszym zasady dwuinstancyjności, nie mniej jednak zauważają jednoznacznie, że zasadą jest wnoszenie odwołania do organu wyższego rzędu (instancji), wyjątki natomiast mogą być wprowadzane, ale tylko drogą ustawową²⁶. Niestety, orzecznictwo współczesne co do zasady podkreśla już tylko konieczność dwukrotnego rozpatrzenia sprawy, nie podkreślając konieczności wystąpienia dwóch organów²⁷. Co więcej, istnieją publikacje poświęcone podkreślaniu roli zasady dwuinstancyjności, jednakże w ich treści zbyt mało uwagi zdaje się być poświęconej zasadzie dewolutywności²⁸. Ważnym jest również pojęcie administracyjnego toku instancji, który to można ujmować „jako przejście sprawy administracyjnej przez instancje administracyjne z inicjatywy strony dla realizacji kompleksowego celu, którym nie jest tylko kontrola wydanej już decyzji administracyjnej, ale przede wszystkim ochrona interesu strony”²⁹.

Powyżej zdefiniowane pojęcia uzupełniają się wzajemnie. Reasumując, zgodnie z powyżej zaprezentowanymi poglądami doktryny, by mówić o dwuin-

²³ Por. P. M. Przybysz, *Art 15*, [w:] P.M. Przybysz, *Kodeks...*

²⁴ Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 155.

²⁵ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Wyd. UJ, Kraków 1986, s. 11.

²⁶ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 40.

²⁷ Np. II SA/Łd 123/19 – *Istota administracyjnego toku instancji*. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2019 r., LEX nr 2655614 [dostęp: 5.09.2019] sip.lex.pl; lub II SA/Bd 69/19 – *Istota administracyjnego toku instancji*. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2019 r., LEX nr 2696238 [dostęp: 5.09.2019] sip.lex.pl.

²⁸ Zob. A. Rotkiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 333–341.

²⁹ M. Oleś, *Administracyjny tok instancji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, WKP 2017 [dostęp: 5.09.2019] sip.lex.pl.

stancyjności jest więc niezbędne nie tylko formalne istnienie różnych instancji, ale to proces przejścia kompetencji orzeczniczych w danej sprawie decyduje o jej zaistnieniu. Dopiero wtedy można mówić o wystąpieniu tzw. administracyjnego toku instancji. Każda sytuacja, w której weryfikacja decyzji administracyjnej dokonywana jest w innym trybie (nawet wprowadzona drogą ustawową) – jest wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności, a zasada dwuinstancyjności wydaje się nie być w pełni realizowana. Można wtedy mówić np. o wystąpieniu tzw. jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego³⁰.

Całokształt powyższych rozważań prowadzi do drugiego ze wskazanych elementów zasady dwuinstancyjności, czyli zasady rozpatrywania środków odwoławczych przez organ wyższej instancji w stosunku do tego, który orzekał w pierwszej instancji – określane jest to właśnie mianem zasady dewolutywności. Analogicznie, środek odwoławczy, który jest rozpatrywany przez ten sam organ, który orzekał w pierwszej instancji jest środkiem niedewolutywnym. Na gruncie prawa podatkowego środkiem odwoławczym o charakterze niedewolutywnym jest odwołanie.

Jak wskazano w paragrafie drugim, na grunt prawa podatkowego bezpośrednio zasadę dwuinstancyjności wprowadza art. 127 Ordynacji. Zwyczajnymi środkami zaskarżenia w prawie podatkowym są zażalenie i odwołanie, odwołanie przysługuje od decyzji, a zażalenie na postanowienie³¹. Wyjątek od zasady dwuinstancyjności wprowadza art. 221 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym „W przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej lub przez samorządowe kolegium odwoławcze odwołanie od decyzji rozpatruje ten sam organ podatkowy, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu odwoławczym”. Powyższy przepis sanuje zatem instytucję odwołania niedewolutywnego.

3. Argumentacja przeciwko odwołaniu niedewolutywnemu

Instytucja odwołania niedewolutywnego jest konstrukcją prawną budzącą wątpliwości. Podnosić można szereg argumentów przeciwko jej funkcjonowaniu w obiegu prawnym. Już w 2008 r. pojawiały się publikacje wyrażające sprzeciw wobec deprecjacji znaczenia zasady dwuinstancyjności postępowania³². Z upływem lat sytuacja jednak nie uległa poprawie pomimo, iż zmieniło się brzmienie niektórych przepisów krytykowanych przez m.in. Jana Pawła Tarno. Opierając się na najważniejszych przykładach zostanie teraz przedstawiona argumentacja

³⁰ Por. A. Kurzawa, *Jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 57–65.

³¹ Zob. A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 556.

³² Zob.: J.P. Tarno, *Zasada...*

przeciwko odwołaniu niedewolutywnemu. Dotychczasowa argumentacja doktryny zostanie uzupełniona i poszerzona przemyśleniami autora.

a) Wątpliwość realizacji zasady rangi konstytucyjnej

Zarówno ustawodawstwo międzynarodowe, jak i krajowe wielokrotnie podkreśla wagę zasady dwuinstancyjnego postępowania. Jeżeli w obiegu prawnym istnieje konstrukcja, której zadaniem jest realizacja zasady konstytucyjnej, a nie czyni ona tego – to znaczy, że zasadność jej funkcjonowania należy poddać pod wątpliwość. Tym bardziej, że owa zasada ustanawia ważne prawo obywatelskie, które jest istotnym elementem dochodzenia własnych praw przed organami publicznymi. Katalog zasad konstytucyjnych jest katalogiem relatywnie wąskim, w związku z tym w celu realizacji zasad wpisanych w ten najwyższy akt prawny w Polsce, powinny być wprowadzane do obiegu konstrukcje prawne nie budzące wątpliwości. Brak dewolutywności w środkach odwoławczych budzi kontrowersje od lat. Dysputy te nie ustały – to wydaje się jednoznacznie przemawiać za ponownym rozważeniem tej konstrukcji.

b) Przewaga dewolutywności nad niedewolutywnością; rekompensata braku dewolutywności

Wskazuje się, że stanem pożądanym jest rozpatrywanie odwołań przez organy wyższego rzędu³³. W związku z tym stosowanie wyjątków jest co do zasady sytuacją niepożądaną. Wprowadzanie wyjątków od tak ważnych zasad gwarantujących odpowiedni stopień realizacji praw człowieka i obywatela można scharakteryzować jako wprowadzanie półśrodków lub inaczej obejście tychże zasad. Półśrodkiem jest więc odwołanie typu niedewolutywnego, bowiem znana jest znacznie lepsza procedura, która w większym stopniu odpowiada sprawiedliwości proceduralnej, której gwarantem jest zasada dwuinstancyjności. W tym zakresie mało przekonującym zdaje się być usprawiedliwianie przez Trybunał Konstytucyjny niniejszego rozwiązania. Stwierdza on bowiem, że „brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu”³⁴. Ponadto stanowisko to jest nieostre, nie wiadomo bowiem o jakim równoważeniu Trybunał mówi. Owo „równoważenie” jest ponadto niezdefiniowane. Zostało jedynie ogólnikowo wskazane, jakie standardy

³³ Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Art. 78*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*; K 36/09 – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r. LEX nr 1102085 [dostęp: 6.09.2019-] sip.lex.pl; J. P. Tarno, *Zasada...*

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, LEX nr 1085775 [dostęp: 6.09.2019] sip.lex.pl.

powinno takowe równoważenie spełniać. Dalej, biorąc pod uwagę, że Trybunał wskazuje konieczność rekompensowania braku cechy dewolutywności środka odwoławczego, można stwierdzić, że jednocześnie Trybunał podkreśla, że takowe rozwiązanie jest złe, a co najmniej gorsze od innego znanego – czyli odwołania dewolutywnego. Powstaje więc pytanie, dlaczego nie zostają podjęte starania o wyeliminowanie takiej konstrukcji i dlaczego znajduje ona usprawiedliwienie w orzecznictwie (i to konstytucyjnym)?

c) Odwołanie, a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy

J.P. Tarno twierdzi, że środek z art. 221 Ordynacji podatkowej nie jest w ogóle odwołaniem, nazywa go wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁵. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem w tym zakresie, że rzeczywiście konstrukcja ta zdecydowanie bardziej przypomina wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy niż klasyczne odwołanie. Być może jednak ustawodawca miał jakiś cel stosując taki zabieg językowy. Również inny z zarzutów J.P. Tarno dotyczący samego przepisu zdaje się być trafny, a mianowicie taki, że stosowanie „odpowiednio” przepisów ustawy dotyczących postępowania odwoławczego³⁶ na pewno nie umożliwi stosowania wszystkich³⁷. Z tego wynika, że standard postępowania odwoławczego ucierpi. W tym momencie pojawia się pytanie – czy zostaje to jakkolwiek zrekompensowane obywatelowi? Na to pytanie praktycy odpowiadają, że nie³⁸. A przecież prawo do dwuinstancyjnego postępowania ma chronić obywatela, ma mu dawać proceduralną gwarancję sprawiedliwego postępowania.

d) Rodzaj środka odwoławczego – niedbałość legislacyjna?

W kontekście powyższego argumentu należałoby zadać jeszcze jedno pytanie. Podnosi się konieczność dokładania wszelkich starań w celu utrzymywania odpowiedniego poziomu i jakości legislacji podatkowej. Stosowanie pojęć, które są nieostre bądź stosowanie ich w sposób budzący wątpliwości doktryny – można scharakteryzować jako pewnego rodzaju niedbałość władzy ustawodawczej. Andrzej Gomułowicz podkreśla, że proces tworzenia prawa podatkowego jest procesem politycznym³⁹ i należy się z tym poglądem zgodzić. A któż jak nie polityk powinien być świadomy wpływu prawa podatkowego na życie obywateli. Należy więc wymagać staranności i dbałości o każdy szczegół aktu prawnego. Szczególnie jeśli mówimy o procedurze, w której podatnik dochodzi swoich praw, gdy uważa, że został przez organ skrzywdzony.

³⁵ Zob. J.P. Tarno, *Zasada...*

³⁶ Zob. Art. 221 § 1 Ordynacji podatkowej.

³⁷ Por. J.P. Tarno, *Zasada...*

³⁸ Zob. np. M. Łoboda, D. Strzelec, *O dewolutywności postępowania podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 6, s. 16–20.

³⁹ Zob. A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki...*, s. 174–175.

e) Wyższość kontroli instancyjnej nad autokontrolą

Analizując instytucję odwołania niedewolutywnego należy stwierdzić, iż najważniejszym skutkiem jej wprowadzenia jest wyeliminowanie z postępowania administracyjnego kontroli instancyjnej, która zdaniem doktryny daje znacznie większą rękojmię uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia niż tzw. autokontrola⁴⁰. Można zaryzykować stwierdzenie, że art. 221 Ordynacji to nic innego jak uprawnienie do samokontroli organu, która i tak zgodnie z art. 226 Ordynacji⁴¹ jest możliwa. Z tego wynika, że dwuinstancyjność tak naprawdę nie zachodzi. Ponadto, jak wykazują praktycy, instytucja autokontroli zostaje wykorzystana w ok. 2,6 % wszystkich wniesionych odwołań⁴² – nie jest więc ona wystarczającą gwarancją procesową. W tym miejscu warto podkreślić dwie kwestie przemawiające na korzyść kontroli instancyjnej. Po pierwsze naturalną presję na organie wywiera „widmo” przeprowadzenia kontroli przez organ wyższego szczebla – który co do zasady jest obsadzony przez bardziej doświadczonych i „lepszych” pracowników. Nie ulega więc wątpliwości, że organ wiedząc, że może być odwołanie od jego decyzji rozpatrywane przez wyższy szczebel – staranniej sprawdzi i przemyśli swoją decyzję. A po drugie co podkreślają praktycy, „nie jest tajemnicą «naturalny opór organu, który wydał decyzję przed akceptacją odwołania», oznaczający przyznanie się do popełnionego błędu.”⁴³ Kontrola instancyjna zdaje się być niezbędną w postępowaniu podatkowym. Dzięki niej, organ nawet będąc pewnym swojego rozstrzygnięcia – sprawdzi je dwukrotnie, bo wie, że zostanie skontrolowany. Ponadto oczywiście w razie wniesienia odwołania i tak będzie miał możliwość dokonania autokontroli, czyli nastąpi kolejna, ale nie ostatnia (jak w przypadku odwołania niedewolutywnego) weryfikacja decyzji.

f) Zagadnienie wyłączenia pracownika; presja kierownika, współpracownika

Z punktu widzenia funkcjonowania organu administracji publicznej należy dostrzec (nazwijmy to) problem osobowy. Doktryna jak i orzecznictwo podkreślają w tym zakresie istotność przepisów o wyłączeniu pracownika⁴⁴. Oczywiście należy się zgodzić, że w przypadku odwołań niedewolutywnych oczywiście przepisy o wyłączeniu pracowników obowiązują. Jednakże należy poddać refleksji to, jaki skutek wywiera to na działania organu? Otóż pojawiają się dwa problemy. Administracja to hierarchia i struktura, w związku z tym każdy urzędnik ma świa-

⁴⁰ Zob. J.P. Tarno, *Zasada...*

⁴¹ Zob. art. 226 Ordynacji podatkowej.

⁴² Zob. M. Łoboda, D. Strzelec, *O dewolutywności...*

⁴³ Zob. ibidem, cyt. za: L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu podatkowym*, Lublin 1985, s. 114.

⁴⁴ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie podatkowe – odwołanie – wyłączenie pracownika organu jednoosobowego. Glosa do uchwały NSA z dnia 18 lutego 2013 r. I GPS 2/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 3, s. 779–792.

domość, że jest częścią jakiejś jednej jednostki organizacyjnej. Co za tym idzie, otrzymując od kierownika odwołanie do rozpatrzenia – wie, że zasadniczo niepożądanym jest, by wykazać błąd organu, którego jest częścią. Wiąże się to z powyżej przytoczonym naturalnym oporem przed uznaniem odwołania. Oczywiście jest to nierzetelnością i zachowaniem nieetycznym, nie mniej jednak urzędnik wystawiony jest na działanie wielkiej presji ze strony swojego kierownika jak i całego organu. Po drugie nie należy zapominać o strukturze organów. Pion zajmujący się daną grupą spraw – to ludzie którzy się znają i ze sobą współpracują. Niemalym problemem są istniejące w każdej instytucji więzi społeczne. Jak więc rozpatrzyć odwołanie od decyzji współpracownika, być może kolegi czy przyjaciela? Nawet jeśli nie występuje więź osobista między tymi osobami, może być to osoba znacznie bardziej doświadczona czy „lepiej usytuowana” w strukturach organizacyjnych organu. Urzędnik więc może rozpatrywać odwołanie od decyzji wydanej np. przez swojego mentora, od urzędnika, który być może go wprowadzał do pracy w urzędzie lub stawiany mu był za wzór. Z tego punktu widzenia instytucja odwołania niedewolutywnego jest więc nieetyczną w stosunku do pracowników organów administracji podatkowej. Wymusza ona bowiem działanie pod ogromną presją społeczną. Nie jest to argument prawny, nie mniej jednak być może najistotniejszy. Administracja bowiem to ludzie, to człowiek piastujący urząd.

g) „Dwuinstancyjność”

Należy zgodzić się z J.P. Tarno, który stwierdza, że „skoro ustawodawca użył stwierdzenia «pierwsza instancja», to musi również istnieć «druga instancja»⁴⁵. Należy wyobrazić sobie sytuację, gdzie zniknęłyby zapisy o „dwuinstancyjnym” a pojawiły o „dwukrotnym” postępowaniu. Fala krytyki byłaby nieprzebrana. Nie należy więc zgadzać się na funkcjonowanie konstrukcji, które jawnie nie realizują pewnych zasad, tylko dlatego, że zostały opatrzone terminem „wyjątek”. Nie wskazuje się bowiem, że od pewnych decyzji odwołanie nie przysługuje – bo brzmi to źle. Podkreśla się jedynie „wyjątkowy” charakter przysługującego odwołania, ale w rzeczywistości jego standard pozostawia wiele do życzenia.

h) Sądy

Praktycy wskazują na bardzo ciekawe ryzyko płynące z funkcjonowania w obiegu prawnym odwołań niedewolutywnych. Wśród nich dominuje pogląd, że tak naprawdę dopiero sądy są miejscem, które daje gwarancję poprawnego i „sprawiedliwego” rozstrzygnięcia⁴⁶. Biorąc pod uwagę negatywne nastawienie praktyków do odwołań niedewolutywnych, należy stwierdzić, że być może

⁴⁵ J.P. Tarno, *Zasada...*

⁴⁶ Zob. M. Łoboda, D. Strzelec, *O dewolutywności...* za: A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 146.

owszem uda się dzięki tej konstrukcji usprawnić działanie organów (co podaje się jako powód do wprowadzenia odwołań niedewolutywnych), ale kosztem zarzucenia prac sądów. Ponadto, drugie ryzyko dotyczy charakteru sądownictwa administracyjnego w Polsce. Jako że ma ono charakter kasacyjny i że sądy nie mogą prowadzić niezależnych postępowań dowodowych – to istnieje ryzyko znacznie częstszego kierowania spraw do ponownego rozpatrzenia w związku z brakiem kontroli instancyjnej⁴⁷. W efekcie czego nie dość, że spowolniona zostanie praca sądów, to i funkcjonowanie organów wcale nie zostanie usprawnione.

i) Brak organu wyższego stopnia

Podnosi się, że akceptowalnym powodem, by wprowadzać wyjątki od zasady dwuinstancyjnego postępowania jest hierarchiczny brak organu nadrzędnego w stosunku do tego, który wydał decyzję w pierwszej instancji⁴⁸. Zdając sobie jednak sprawę, że zachowanie dewolutywnego charakteru środków odwoławczych jest procedurą pożądaną – warto zastanowić się, czy nie da się tego problemu rozwiązać inaczej? Problemem rzeczywiście będą tutaj samorządowe kolegia odwoławcze. Jednakże w przypadku mocno rozbudowanej struktury Krajowej Administracji Skarbowej, czy nie należy podjąć starań o to, by żaden organ nieposiadający organu w stosunku do siebie nadrzędnego – nie orzekał w I instancji? A i w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych wprowadzenie zmian strukturalnych jest przecież możliwe – np. wprowadzenie jakiejś formy dwuszczeblowości. Rozwiązanie to może brzmieć banalnie i na pewno podczas wprowadzania go napotkałoby ono wiele problemów natury praktycznej. Jednakże to właśnie jest zadaniem nauki – rozwiązywanie problemów, a nie ich obchodzenie za pomocą wyjątków czy „półśrodków”.

Podsumowanie

Zaprezentowane i usystematyzowane argumenty – będące zarówno interpretacją autora jak i analizą wskazywanych już w dysputie naukowej tez, świadczą jednoznacznie o niedoskonałości instytucji odwołania niedewolutywnego. Na aprobatę zasługują przede wszystkim wszelkie próby mające na celu ograniczenie funkcjonowania w obiegu prawnym konstrukcji prawnej odwołania niewywołującego skutku dewolutywnego. Niezależnie od tego, w jakim stopniu niniejszy artykuł wpłynie na dyskusję o odwołaniu niedewolutywnym, należy mieć nadzieję, że przynajmniej owa dysputa naukowa nie zaniknie i być może kolejni autorzy dołączą do grona rozmawiających o wadach instytucji odwołania niedewolutywnego – oczywiście w celu walki o poprawę jakości postępowania podat-

⁴⁷ Zob. M. Łoboda, D. Strzelec, *O dewolutywności...*

⁴⁸ Zob. J.P. Tarno, *Zasada...*

kowego w Polsce. Nie ulega bowiem wątpliwości, że prawo nie powinno posługiwać się półśrodkami. A tym bardziej prawo podatkowe, które w tak dużym stopniu kształtuje życie obywateli. Półśrodki powodują bowiem niepełną realizację praw człowieka i obywatela, powodując uszczerbek zarówno na sferze własności prywatnej, jak i szkodzą Skarbowi Państwa.

Reasumując przytoczone argumenty należy zgodzić się, że wątpliwości związane z „jakością” instytucji odwołania niedewolutywnego są bardzo zróżnicowane; nie są jednorodnego pochodzenia i z wielu różnych punktów widzenia można wyszukiwać argumenty świadczące na niekorzyść tego rozwiązania. Najistotniejszy zdaje się być jednak aspekt ochrony praw obywatelskich.

W analizie omawianych argumentów na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie niepełnej realizacji obywatelskiego prawa do dwuinstancyjnego postępowania, które jest fundamentem sprawiedliwości proceduralnej w Polsce. Można wysnuć wniosek, że instytucja odwołania niedewolutywnego nie wpisuje się odpowiednio w standard demokratycznego państwa prawnego. Bowiem to właśnie obywatel korzysta z odwołania niedewolutywnego walcząc o swoje prawa. Na „ewentualnej” niedoskonałości obowiązujących konstrukcji prawnych to obywatel cierpi. I wreszcie – obywatelskiego prawa do dwuinstancyjnego postępowania nie można uznać za zrealizowane, w sytuacji, gdy instrument służący do realizacji owego prawa jest „półśrodkiem”.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016.
- Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lexis-Nexis 2014.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Wyd. Praw. PWN 1996.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Klat-Wertelecka L., *Postępowanie podatkowe – odwołanie – wyłączenie pracownika organu jednoosobowego. Glosa do uchwały NSA z dnia 18 lutego 2013 r. I GPS 2/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 3.

- Kmieciak Z., *Konstytucyjne podstawy do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2.
- Kurzawa A., *Jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, LEX 2010.
- Łoboda M., Strzelec D., *O dewolutywności postępowania podatkowego*, „Przeгляд Podatkowy” 2018, nr 6.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019.
- Rotkiewicz A., *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.
- Tarno J.P., *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 3.
- Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, WKP 2017.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Wyd. UJ. Kraków 1986.
- Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu podatkowym*, Lublin 1985.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r., Dz. U. UE C z 2012 r. 326/391.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 900, ze zm.
- Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 1989 r., LEX nr 10060, II SA 1198/88.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2004 r., LEX nr 127306, P 8/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2006 r., LEX nr 231213, SK 41/04.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2009 r., LEX nr 515582), SK 26/07.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., LEX nr 1102085, K 36/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2018 r. – *Dwuinstancyjne postępowanie; prawo do sądu*, LEX nr 2575429, SK 17/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2019 r. – *Istota administracyjnego toku instancji*, LEX nr 2355614, II SA/Łd 123/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2019 r. – *Istota administracyjnego toku instancji*, LEX nr 2696238, II SA/Bd 69/19.

Non-devolutive appeal as a half-measure in realization of the two-instance proceeding principle

Summary

Non-devolutive appeal is a legal construction that raises doctrine doubts for years. Nevertheless, the tendency that can be observed is extending of functioning of this kind of legal construction in Polish legal system. It is necessary to constantly resume the dispute concerning this construction, to eventually reduce or eliminate its presence in Polish law. Fighting for full implementation of human rights is really essential. The law cannot use half measures, especially tax law, which shapes the lives of citizens to such a large extent. This article will systematize the arguments already presented by the doctrine, and also present authors view on this issue.

Keywords: non-devolutive appeal, tax law, tax administration, principle of two instance proceedings, theory of taxation.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.12>

Przemysław SZOT

<https://orcid.org/0000-0002-2653-8445>

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: pszot@kpmg.pl

Justyna ZAJĄC

<https://orcid.org/0000-0002-0508-7032>

Uniwersytet Jagielloński

e-mail: j.zajac-wysocka@misp-modzelewski.pl

Opodatkowanie podmiotów prowadzących działalność leśną w związku z ustanowieniem na posiadanych przez nie gruntach służebności przesyłu – w świetle najnowszego orzecznictwa

Streszczenie

W niniejszym artykule autorzy omawiają kontrowersyjną kwestię opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów będących w posiadaniu podmiotów prowadzących działalność leśną, w sytuacji, gdy są one zajęte na potrzeby działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa energetyczne. W przedstawionej tematyce, grunty te wykorzystywane są na podstawie służebności przesyłu, która zgodnie z większościową linią orzeczniczą nie była uwzględniana jako posiadanie zależne. Mając na uwadze powyższe, autorzy kontestują te wykładnię przywołując między innymi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz przedstawiają koncepcję uznania przedsiębiorstwa energetycznego jako jedynej odpowiedzialnego za zobowiązanie podatkowe na gruncie podatku od nieruchomości.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, działalność leśna, służebność przesyłu, posiadacz zależny, związany z działalnością gospodarczą,

Wstęp

Nierozwiązana pozostaje kwestia statusu podatnika, w przypadku wynajęcia nieruchomości przez jej zarządcę. Z jednej strony sądy administracyjne uznają,

iż to zarządca nieruchomości utrzymuje status podatnika podatku od nieruchomości. Potwierdza to między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 maja 2019 roku o sygn. I SA/I 126/19, w którym sąd stwierdził iż „Udostępnienie prawa do korzystania z nieruchomości zawartej w drodze umowy zawartej z innym podmiotem nie prowadzi do zmiany podatnika podatku od nieruchomości”. Z drugiej strony, sądy administracyjne uznają, iż w sytuacji wydzierżawienia lub wynajęcia rzeczy będącej w trwałym zarządzie, podatnikiem podatku od nieruchomości będzie dzierżawca (najemca jako posiadacz zależny nieruchomości)¹. Ponadto, w 2019 roku powszechne są również interwencje sądów w zakresie nierespektowania przez organy podatkowe wyroku Trybunału Konstytucyjnego² poprzez przypisywanie elementom sieci energetycznej cechy budynku³. Podobne zachowanie można dostrzec w przypadku myjni samochodowych, gdzie sądy administracyjne stwierdzają, iż budowlę tworzą wszystkie elementy myjni między innymi takie jak kontener, elementy konstrukcyjne wraz z urządzeniami i instalacjami⁴.

Niemniej jednak, najbardziej kontrowersyjna pozostaje kwestia opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów leśnych, na których ustanowiona została służebność przesyłu. Wraz z wprowadzoną 1 stycznia 2019 roku do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁵ nowelizacją wyłączającą możliwość uznania gruntów za związane z działalnością gospodarczą w sytuacji, gdy znajdują się na nich między innymi urządzenia przesyłowe, o których mowa w art. 49 kodeksu cywilnego⁶, podmioty prowadzące działalność leśną (np. Nadleśnictwa) powoływały się na *ratio legis* danego przepisu, w kontekście wcześniejszej niekorzystnej dla nich wykładni. Masowo wnoszone skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych były bardzo często oddalane. Otóż sądy administracyjne uznawały, iż stan prawny sprzed 1 stycznia 2019 roku kwalifikował dane podmioty jako podatników podatku od nieruchomości, ze względu, że na ich gruncie ustanowiona została służebność przesyłu na rzecz innego podmiotu (zazwyczaj przedsiębiorstwa energetycznego).

Mając na uwadze powyższą sytuację, celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie dotychczasowej praktyki w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów leśnych oraz zaproponowanie odmiennej drogi interpre-

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2019 r., II FSK 1797/17, [dostęp: LEX].

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15, [dostęp: LEX].

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2019 r., II FSK 1599/17, który kontestuje podejście organów podatkowych, przypominając przy tym o wyroku Trybunału Konstytucyjnego, [dostęp: LEX].

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 marca 2019 r., I SA/Lu 686/18 [dostęp: LEX].

⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

tacyjnej. Ponadto, przedmiotem badań autorów będzie w szczególności ugruntowana linia orzecznicza w zakresie przypisywania statusu podatnika podmiotom prowadzącym działalność leśną. Co więcej, szczególna uwaga zostanie poświęcona kwestii posiadania samoistnego oraz posiadania zależnego w kontekście posiadania prawa przesyłu.

1. Zakres podmiotowy opodatkowania podatkiem od nieruchomości

Kwestia statusu podatnika z tytułu posiadania na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest problematyczna z kilku względów. Po pierwsze zakres podmiotowy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie reguluje wprost – czy w przypadku posiadania nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, podatnikiem może być również posiadacz zależny? Po drugie, czy dany posiadacz zależny, w sytuacji zawarcia kolejnej umowy np. najmu, a zarazem przeniesienia posiadania zależnego, przenosi również status podatnika podatku od nieruchomości? Po trzecie, nawet jeśli całkowite przeniesienie statusu podatnika z tytułu posiadania zależnego nie jest możliwe, to czy z tych różnych tytułów można danym posiadaczom przypisać odpowiedzialność solidarną?

Otóż, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: — posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

- a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
- b) jest bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem kilku wyjątków

W myśl art. 3 ust. 3 jeżeli przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym. Oznacza to, że podatek musi władać daną nieruchomością z zamiarem władania dla siebie – jednocześnie nie ukrywając tego zamiaru, który może zostać rozpoznany jako jawny dla otoczenia. Ponadto, stan takiego posiadania nie może być zależny od woli innej osoby.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 czerwca 2019 roku o sygn. I SA/Łd 804/18 [dostęp LEX] „Zewnętrznym tego wyrazem (przyp. posiadania samoistnego) jest zawarcie umowy na dostawę energii (ponoszenie związanych z tym opłat), zameldowanie i stałe zamieszkiwanie,

podawanie tego adresu w pismach kierowanych w toku postępowania, odbieranie korespondencji kierowanej pod ten adres, ponoszenie wszelkich kosztów związanych z utrzymaniem mieszkań (strony oraz syna), jak również złożenie stosownej informacji do urzędu gminy o nieruchomościach i o obiektach budowlanych położonych na przedmiotowej nieruchomości. Cenny okazuje się również pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w wyroku z dnia 29 listopada 2018 roku o sygn. IV CSK 385/17, który stwierdził, iż nie jest wymagane efektywne korzystanie z rzeczy będącej przedmiotem posiadania. Okazuje się, że wystarczająca jest sama możliwość korzystania rozumiana jako możliwość używania rzeczy, pobierania z niej pożytków przekształcenia lub nawet zniszczenia. Ponadto, takie władztwo musi być stanem trwałym, które nie napotka w sytuacji ziszczenia się – skutecznego oporu osób trzecich.

Konfrontując przytoczony powyżej przepis z art. 3 ust. 1 pkt 4, można zaobserwować, iż ustawodawca nadał nieruchomościom, ich częściom albo obiektom stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego specjalny status. Wynika to z faktu, iż dopuszcza on sytuację, w której posiadacz zależny tychże nieruchomości może stać się podatnikiem podatku od nieruchomości. Wskazać tutaj należy, że dotyczy to w szczególności podatników, którzy wchodzi w posiadanie danej nieruchomości między innymi na zasadach umowy najmu, umowy dzierżawy, zarządu, użytkowania wieczystego lub użytkowania. Niemniej jednak, w każdym przypadku badania sytuacji prawnej ewentualnego posiadacza, należy oceniać w oparciu o przepisy regulujące stosunek, któremu odpowiada jego posiadanie⁷.

Należy podkreślić, iż powyższe uregulowanie nie znajdzie zastosowania do stosunków pomiędzy przedsiębiorcami (tj. w sytuacji gdy posiadanie zależne wynika np. z tytułu umownego na nieruchomości niestanowiącej własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). Taki pogląd wyrażony został między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010 roku o sygn. III SA/Wa 1703/09, w którym sąd stwierdził: „Analiza przepisów ustawy dotyczących jej zakresu podmiotowego pozwala na wniosek, że co do zasady podatnikami są właściciele, posiadacze samostni oraz wieczysci użytkownicy (art. 3 ust. 1 punkt 1 – 3 ustawy). **Jeśli natomiast chodzi o posiadaczy zależnych, to ustawa przypisuje im status podatnika jedynie w tym przypadku, gdy przedmiotem posiadania zależnego są nieruchomości lub obiekty budowlane** „(albo ich części) stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 punkt 4 ustawy)”.

W ramach powyższych wstępnych dywagacji warto również dodać, że spółka cywilna nie może być podatnikiem podatku od nieruchomości. Wynika to z faktu, iż nie jest ona zdolna do nabywania we własnym imieniu praw, w tym własności i innych praw rzeczowych tj. nie posiada podmiotowości prawnej. Zgodnie z de-

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 roku III CSK 420/16 [dostęp: LEX].

finicją wynikającą wprost z przepisów kodeksu cywilnego, spółka cywilna jest stosunkiem prawnym obligacyjnym, opartym na umowie, w której wspólnicy zobowiązują się do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, w szczególności przez wniesienie wkładu⁸. Nie posiada ona zatem odrębnej osobowości prawnej (tj. nie ma osobowości prawnej ani zdolności prawnej), jako że żaden przepis ustawy takich przymiotów jej nie nadaje⁹. W związku z tym ewentualnymi właścicielami nieruchomości, jak i ich posiadaczami, będą wspólnicy spółki cywilnej, którym przysługuje status strony w postępowaniu podatkowym¹⁰. Jak jednak się okazuje, nie zawsze podatnikiem będzie każdy wspólnik spółki cywilnej. Otóż, zgodnie z ogólnymi zasadami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do nabycia statusu podatnika potrzebny jest w szczególności status posiadania (samoistnego lub zależnego.) Mając na uwadze powyższe, podatnikami podatku od nieruchomości będą jedynie Ci wspólnicy, którzy daną nieruchomością będą władac. Może to być nawet jeden wspólnik, który w ramach wkładu wniósł do spółki cywilnej nieruchomość, która jest następnie wykorzystywana we wspólnym przedsięwzięciu¹¹.

Inaczej natomiast będzie w przypadku spółek osobowych, którym na podstawie art. 8 kodeksu spółek handlowych¹² nadawana jest zdolność prawna. Ze specyfiki samej zdolności prawnej wynika, iż takie podmioty są zdolne do nabywania określonych praw oraz zaciągania zobowiązań we własnym imieniu. W konsekwencji takie spółki mogą być uznane za właścicieli nieruchomości, posiadaczy samoistnych czy też użytkowników wieczystych. Oznacza to, że mogą być one również podatnikami podatku od nieruchomości¹³.

Ponadto, warto nadmienić, iż osoby będące współwłaścicielami lub posiadaczami tej samej nieruchomości są zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych solidarnie odpowiedzialni za zobowiązania podatkowe powstałe w związku z własnością lub posiadaniem tej nieruchomości. Jak podkreślił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 27 lutego 2019 roku o sygn. I SA/Bd 422/18 „Podatnikami podatku od nieruchomości w przypadku współwłasności (współposiadania) są, co do zasady, wszyscy współwłaściciele (współposiadacze). **Na wszystkich z nich ciąży solidarnie obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego będącego przedmiotem współwłasności (współposiadania), co oznacza, że organ podat-**

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2018 roku IV CSK 351/17 [dostęp: LEX].

⁹ P. Pinior, *Art. 860, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921(16))*, Wolters Kluwer Polska, 2018.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2016 r., II FSK 3264/13 [dostęp: LEX].

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 października 2018 r., I SA/Sz 454/18 [dostęp: LEX].

¹² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 505 ze zm.

¹³ T. Krywan, *Podatnicy podatku od nieruchomości. Publikacje Elektroniczne ABC*.

kowy może żądać uiszczenia całości lub części podatku od nieruchomości od kilku z nich lub każdego z osobna, a uiszczenie podatku od nieruchomości przez któregokolwiek z nich zwalnia pozostałych z obowiązku. Jednocześnie aż do uiszczenia całej kwoty należnego podatku od nieruchomości od nieruchomości lub obiektu budowlanego będącego przedmiotem współwłasności (współposiadania), wszyscy współwłaściciele (współposiadacze) pozostają zobowiązani”.

Zasadnicze pytanie, które pojawia się w praktyce, dotyczy możliwości przeniesienia posiadania zależnego na rzecz podatnika, który jest posiadaczem nieruchomości należącej do Skarbu Państwa. Jak wskazuje się w doktrynie, art. 337 kodeksu cywilnego może stanowić podstawę do uznania, iż posiadacz zależny oddając w dalsze posiadanie zależne (np. podnajem) nie traci swojego posiadania zależnego¹⁴. Kierując się powyższym tokiem rozumowania można uznać, iż podatnik, który stał się posiadaczem zależnym nieruchomości Skarbu Państwa, będzie współodpowiedzialny za zobowiązania tej nieruchomości solidarnie z podatnikiem, który stał się kolejnym posiadaczem zależnym. Taką konsekwencję potwierdził między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lutego 2016 roku o sygn. I SA/Gd 1014/15, w którym stwierdził, iż „Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b u.p.o.l., obowiązek podatkowy nałożony jest na podmioty, które posiadają bez tytułu prawnego nieruchomości lub ich części albo obiekty budowlane lub ich części, stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. **Zatem każdy, kto objął w posiadanie nieruchomości, jej część lub obiekt budowlany niezłączony trwale z gruntem albo jego część i nie dokonał tego na podstawie umowy, jest podatnikiem. Przez pojęcie „tytuł prawny” należy rozumieć nie tylko typową umowę dzierżawy lub najmu, ale również zarząd, użytkowanie wieczyste, użytkowanie (art. 252 k.c.) oraz inne szczególne formy prawne gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego”.**

Na potrzeby niniejszego artykułu uznanie zatem, iż osoba wchodząca w posiadanie nieruchomości Skarbu Państwa na zasadach określonych w art 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest posiadaczem zależnym, który może daną nieruchomość oddać w dalsze posiadanie zależne, sprawi, iż ci posiadacze mogą być odpowiedzialni solidarnie za zobowiązania podatkowe wynikające z tego podatku.

2. Zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości

Zgodnie z art. 2 ustawy o podatkach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:

¹⁴ G. Wolak, *Charakter prawny posiadania w zakresie prawa wieczystego użytkowania – ujęcie doktrynalne i orzecznicze*, MOP 2011, nr 15.

- grunty;
- budynki lub ich części;
- budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Najwyższą stawką obostrzone są grunty, budynki i budowle związane z działalnością gospodarczą. Co do zasady takie nieruchomości muszą pozostawać w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Stąd niezależnie od relacji właścicielskich na danej nieruchomości, wejście w jej posiadanie (samoistne lub zależne) powoduje, iż będzie ona przekwalifikowana jako związana z działalnością gospodarczą. Należy jednak przy tym odróżnić, iż fakt, że ktoś jest w posiadaniu zależnym, nie będzie świadczyć o statusie podatnika (zob. pkt 1 artykułu).

Niemniej jednak, nie wszystkie grunty będą podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Do jednych z najważniejszych wyłączeń należy zaliczyć użytki rolne lub lasy nie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (które odpowiednio będą podlegać podatkowi rolnemu i podatkowi leśnemu). Powyższe zdefiniował między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 27 czerwca 2019 roku o sygn.. I SA/Go 286, w którym stwierdził: „**«Zajęcie» gruntów na prowadzenie działalności gospodarczej, należy rozumieć jako wykonywanie konkretnych czynności, działań na gruncie, powodujących dokonanie zamierzonych celów lub osiągnięcie konkretnego rezultatu, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.** Prawnie istotnym, z punktu opodatkowania gruntów podatkiem od nieruchomości gruntów leśnych, jest fakt ich zajęcia na działalność gospodarczą, czyli rzeczywiste wykonywanie na nich czynności składających się na prowadzenie działalności gospodarczej”. Ponadto, ustawodawca wyłączył również takie nieruchomości jak – między innymi nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych – pod warunkiem wzajemności, grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi czy też nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które wchodzą w skład Zasobu Nieruchomości.

Celem ustalenia podstawy opodatkowania, podatnicy zobowiązani są do ustalenia powierzchni gruntu, dla budynków i ich części powierzchni użytkowej, a dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej podstawę obliczenia amortyzacji w danym roku podatkowym. Jednakże duże znaczenie przy ustalaniu stawek podatkowych posiadają rady gmin, które w drodze uchwały określają wysokość stawek podatku od nieruchomości z uwzględnieniem limitów ustawowych. Stąd grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na ich sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków, mogą podlegać opodatkowaniu w stawce maksymalnej 0,62 złotych od 1 m² powierzchni. Dodatkowo, przy ustalaniu wysokości stawek, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowaniu, w szczególności z uwzględnieniem lokalizacji, rodzaju prowadzonej działalności, rodzaju zabudowy, przeznaczenia i sposobu wykorzystywania gruntu.

3. Służebność przesyłu – problematyka związana z podmiotem oraz przedmiotem opodatkowania

Przez długi czas organy podatkowe wydawały niekorzystne decyzje określające zobowiązanie podatkowe w stosunku do podmiotów prowadzących działalność leśną. Wynikało to z faktu, iż przedsiębiorstwa energetyczne na zasadach umowy lub sądowych wyroków uzyskiwały służebność przesyłu na gruntach będących w posiadaniu zależnym podmiotów prowadzących działalność leśną. Przedmiotem sporu było właściwe ustalenie przedmiotu opodatkowania. Otóż, organy podatkowe uważały, iż grunty leśne, na których zostały ustanowione służebności przesyłu stają się gruntami związanymi z działalnością gospodarczą. Natomiast podmioty parające się działalnością leśną uważały, iż ta działalność gospodarza nie będzie występować, jako że dane urządzenia przesyłowe zostały umieszczone w związku ze stosownym wyrokiem sądowym lub doszło na podstawie umowy do przeniesienia posiadania zależnego.

Orzecznictwo jednak jasno wskazywało, iż zajęcie gruntów leśnych przez operatora, który posadowi na nich słupy przemysłowe oraz rozciągnie pomiędzy nimi sieci energetyczne, utrzymując przy tym prawidłową eksploatację, konserwację, remont i modernizację, powoduje, że grunty te są zajęte na potrzeby działalności gospodarczej, a tym samym związane z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na przesyłaniu energii elektrycznej tj. działalności innej niż działalność leśna. Dla przykładu warto tutaj wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 listopada 2018 roku o sygn. I SA/Go 440/18, w którym sąd stwierdził iż „Udostępnienie gruntów leśnych operatorowi na posadowienie na nich słupów przesyłowych oraz rozciągnięcie pomiędzy nimi sieci energetycznych, a także w celu utrzymania i umożliwienia prawidłowej eksploatacji, konserwacji, remontu i modernizacji linii i urządzeń elektroenergetycznych powoduje, że grunty te są zajęte a tym samym związane z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na przesyłaniu energii elektrycznej, tj. działalności innej niż działalność leśna”¹⁵.

Niekorzystny dla podatników prowadzących działalność leśną z gruntami objętymi służebnością przesyłu okazał się wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018 roku II FSK 1846/18, w którym przyjęte zostało, że w sytuacji, gdy nieruchomość objęta traktami energetycznymi jest wykorzystywana również do prowadzenia działalności leśnej, to wtedy podatek ma obowiązek do odprowadzenia od wartości całej nieruchomości należny podatek od nieruchomości oraz podatek leśny. Dane stwierdzenie Naczelny Sąd Administracyjny argumentował następująco „Zaakceptowanie stanowiska autora skargi kasacyjnej, że nieodzowną cechą zajęcia gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej jest stan, w którym wyłączona jest w ogóle możliwość prowadzenia

¹⁵ Zob. też inne: I SA/Ld 308/18; I SA/Sz 604/18; I Sa/GI 620/18; I SA/GI 621/18.

na tych gruntach innego rodzaju działalności (w niniejszej sprawie leśnej) oznaczałoby, iż każdy, choćby bardzo ograniczony, **a nawet bagatelny, przejaw prowadzenia działalności leśnej na gruntach usytuowanych pod liniami energetycznymi, np. postawienie paśnika, zasadzenie choinek lub krzewów liściastych, pozyskanie karpiny, itd., powodować by musiał skutek w postaci opodatkowania tych gruntów podatkiem leśnym**".

Problem został dostrzeżony przez ustawodawcę, który uchwalając nowelę do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dniem 1 stycznia 2019 roku wprowadził art. 1a ust. 2a pkt 4, który stwierdza, iż do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się między innymi gruntów, przez które przebiegają urządzenia o których mowa w art. 49 § 1 kodeksu cywilnego (tzw. urządzenia przesyłowe), wchodzące w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy prowadzącego działalność telekomunikacyjną, działalność w zakresie przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej lub zajmującego się transportem wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej, zajętych na pasy technologiczne stanowiące grunt w otoczeniu urządzeń o których mowa powyżej dla zapewnienia właściwej eksploatacji tych urządzeń, chyba że grunty te będą wykorzystywane do innej działalności gospodarczej, niż wymieniona w danym wyłączeniu.

Mając na uwadze powyższe, *de facto* dane grunty leśne nie powinny nigdy podlegać opodatkowaniu, ze względu na późniejsze wyrażenie tego wprost przez ustawodawcę. Z takiego założenia wychodzili podatnicy, którzy otrzymali omawiane decyzje wymiarowe. Niemniej jednak, ponownie ugruntowała się jednolita linia orzecznicza, która okazała się silnie pro-fiskalna i nie uwzględniająca danej argumentacji. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 25 czerwca 2019 roku stwierdził, iż „W zmienionym stanie prawnym należące do Lasów Państwowych grunty pod liniami elektroenergetycznymi, sklasyfikowane jako grunty leśne, nie podlegają podatkowi od nieruchomości w razie udostępnienia ich zakładowi energetycznemu na podstawie umowy służebności przesyłu. **Jednakże należy mieć na uwadze, że powyższa zmiana przepisów weszła w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2019 r. i nie zawiera przepisów przejściowych regulujących wpływ znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy w brzmieniu dotychczasowym, wobec czego pozostaje bez wpływu na wykładnię przepisów obowiązujących wcześniej**”¹⁶.

Zdaniem autorów można zgodzić się z poglądem, iż dane wyłączenie będzie miało zastosowanie jedynie od momentu uchwalenia noweli tj. 1 stycznia 2019 roku. Zgodnie z zasadą powszechności opodatkowania, jakiegokolwiek wyłączenia lub ulgi spod zakresu opodatkowania powinno się zawsze interpretować ściśle, bez możliwości oczekiwania jakichkolwiek dodatkowych przywilejów. Dla po-

¹⁶ Zob. też I SA/Go 239/19; I SA/Go 260/19.

twierdzenia powyższego można tutaj przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2018 roku o sygn. II FSK 2505/16, w którym sąd stwierdził, iż „**Skoro przepisy dotyczące ulg i zwolnień podatkowych stanowią wyjątek od zasady powszechności opodatkowania wynikającej z art. 84 Konstytucji RP, to wyjątki od tej zasady, jako wyrazu równości i sprawiedliwości, powinny być ściśle określone przez prawo**, a podatnik nie może oczekiwać innych przywilejów podatkowych aniżeli te, jakie można ustalić na podstawie norm prawnych regulujących ulgi i zwolnienia”.

Niemniej jednak, nieprawdziwe jest stwierdzenie, iż ustanowienie urzędzeń przesyłowych na gruntach leśnych, spowoduje przekwalifikowanie tego gruntu jako związanego z działalnością gospodarczą. Na samym wstępie należy tutaj przytoczyć przełomowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 roku o sygn. SK 13/15, w którym Trybunał orzekł, iż w sytuacji, gdy osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, nie wykorzystuje posiadanych przez nią gruntów w celach związanych z działalnością gospodarczą niekonstytucyjne jest przypisanie do tego gruntu najwyższej stawki przewidzianej przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych.

O ile przedmiotowa sprawa dotyczyła osoby fizycznej, o tyle w wyżej przywołanym wyroku podkreślone zostało, iż celem przepisu art. 1a ust 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie było opodatkowanie najwyższą stawką każdej nieruchomości będącej w posiadaniu przedsiębiorcy, lecz jedynie nałożenie obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości w najwyższej stawce na przedsiębiorców, których nieruchomości wchodziły w skład ich przedsiębiorstwa, niezależnie od tego czy są one w danym momencie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej czy też nie.

Ponadto, nawet w sytuacji, gdy przedsiębiorca współposiada daną nieruchomość istotne jest, aby pomiędzy daną nieruchomością, a prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą występował bezpośredni (wykonywanie na nieruchomości określonych czynności składających się na działalność gospodarczą) lub pośredni (potencjalne wykonywanie na nieruchomości czynności składających się na działalność gospodarczą, gdy nieruchomość została nabyta pod przyszłe inwestycje gospodarcze) związek (musi to być przynajmniej jeden ze współposiadaczy).

Dodatkowo, należy również zwrócić uwagę na pogląd Trybunału, zgodnie z którym uznaje się za nieproporcjonalną (tym samym niekonstytucyjną) sytuację, w której nałożony zostaje podatek na osoby posiadające grunty, niemające związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponadto, w szczególności jest to rażące w momencie, gdy dany obowiązek nakładany jest na osobę, która nie jest przedsiębiorcą.

Mając na uwadze powyższe – ugruntowaną przez sądy administracyjne linię orzeczniczą należy uznać za niekonstytucyjną. W przywołanych sprawach zdarzały się takie sytuacje, iż nadleśnictwo nie prowadziło działalności gospodarczej

(przez co nie było przedsiębiorcą), a i tak musiało ponosić odpowiedzialność z tytułu powstałego zobowiązania podatkowego.

Zdaniem autorów, nawet w sytuacji, gdy ustanowiona została służebność przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego, nie można mówić o przypisaniu jakiegokolwiek odpowiedzialności podmiotowi prowadzącemu jedynie działalność leśną. Dodatkowo, w myśl przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, autorzy uważają, że w danej sytuacji dochodziłoby również do nieproporcjonalnego potraktowania nadleśnictwa, które nie powinno się stać podatnikiem podatku od nieruchomości.

Niemniej jednak, nawet gdyby podjęto próbę zgodzenia się z poglądem reprezentowanym przez sądy administracyjne należałoby wskazać na fundamentalną niekonsekwencję, która objawia się w danym rozumowaniu. Otóż bardzo często podkreślały one, iż przedsiębiorstwo przesyłowe nie może stać się podatnikiem podatku od nieruchomości, ze względu na fakt, iż służebność przesyłu jest jedynie stanem posiadania prawa, a nie władztwa faktycznego nad konkretnym gruntem. W związku z tym dane zajęcie następuje za pośrednictwem podmiotów prowadzących działalność leśną, które stają się podatnikami podatku od nieruchomości na zasadach zarządcy gruntu¹⁷. Powyższą konkluzję, część doktryny formułuje powołując się między innymi na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2016 roku o sygn. V CSK 549/15, w którym sąd stwierdził, iż „Zgodnie z art. 352 k.c., kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności. Jest to posiadanie swoiste, gdyż nie łączy się z władztwem nad rzeczą w dosłownym znaczeniu. **Podmiot wykonujący służebność korzysta z cudzej rzeczy tylko w oznaczonym zakresie, nierzadko bardzo wąskim, w istocie nie władając nią. Do takiego, specyficznego, posiadania należy stosować, zgodnie z art. 352 § 2 k.c., odpowiednio przepisy o posiadaniu rzeczy. Zatem w odniesieniu do posiadania służebności nie można posługiwać się pojęciem posiadania samoistnego**”.

O ile słusznie Sąd Najwyższy zauważył, iż w przypadku służebności nie chodzi do posiadania samoistnego, o tyle już nie wypowiedział się w zakresie określenia służebności przesyłu jako posiadania zależnego. Ponadto, w wyżej przywołanym wyroku Sąd Najwyższy odwołał się do uchwały 7 sędziów¹⁸, w której również rozpatrywana była jedynie możliwość posiadania samoistnego służebności przesyłu, a nie możliwości wejścia w posiadanie zależne gruntu dzięki posiadaniu służebności przesyłu.

Mając na uwadze powyższe, należy ustalić czy na potrzeby podatku od nieruchomości przedsiębiorstwa zajmujące grunty za pomocą ustanowienia służebności przesyłu mogą stać się posiadaczami zależnymi, a w związku i z tym współ-

¹⁷ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2018 r., II FSK 861/16 [dostęp: LEX].

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 9 sierpnia 2011 r., III CZP 10/11 [dostęp: LEX].

odpowiedzialnymi za zobowiązania podatkowe wynikające z tytułu korzystania z danej nieruchomości.

W takim przypadku zasadnicza pozostaje kwestia, czy przedsiębiorstwa na rzecz których została ustanowiona służebność przesyłu na gruntach należących do podmiotów prowadzących działalność leśną mogą być uznawane jako podatnicy podatku od nieruchomości. Warto ponownie przytoczyć kontrargumenty stosowane przez strony przeciwne poglądom autorów. Tak na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 października 2017 roku o sygn. II FSK 1497/17 stwierdził, iż „Przenosząc powyższe uwagi o posiadaniu rzeczy i posiadaniu służebności na grunt rozpoznawanej sprawy, stwierdzić należy, że art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., dotyczy posiadania rzeczy (nieruchomości), nie zaś praw z nieruchomością związanych (np. służebności przesyłu). **Wynika to choćby z istoty opodatkowania podatkiem od nieruchomości, który jako podatek o charakterze majątkowym obciąża nieruchomość, nie zaś prawa z nią związane.** Wobec powyższego, podatnikiem podatku od nieruchomości, w sytuacji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a u.p.o.l., będzie podmiot, który zawarł umowę ze Skarbem Państwa, bądź też posiada nieruchomość na podstawie innego tytułu prawnego, jako posiadacz zależny. Jeżeli natomiast z zawartej umowy wynika, **że nie przeniesiono na taki podmiot posiadania, któremu można przypisać cechę posiadania zależnego, lecz ma on jedynie prawo korzystać z nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie odpowiadającym posiadaniu służebności, nie będzie mógł być uznany za podatnika tego podatku**”.

Nie sposób się jednak z tym zgodzić, z takiego względu, iż zajęcie danej nieruchomości na potrzeby działalności gospodarczej następuje na zasadach ograniczenia władztwa podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Tak jak było to nadmieniane na samym wstępie, posiadaczem zależnym nieruchomości będzie w szczególności ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca **lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą.** Za uznaniem posiadania służebności jako posiadania zależnego przemawia art. 352 §1 i §2 kodeksu cywilnego. Otóż, powyżej przytoczony przepis określa posiadanie służebności jako faktyczne korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności oraz nakazuje stosować do posiadania służebności odpowiednio przepisy o posiadaniu rzeczy.

W konsekwencji, regulacja art. 352 §1 i §2 kodeksu cywilnego jest ściśle związana z art. 336 kodeksu cywilnego. O ile wykluczenie w tej sytuacji możliwości posiadania samoistnego pozostaje – zdaniem autorów – bezsporna, o tyle nie wolno wykluczyć możliwości uznania służebności przesyłu jako posiadania zależnego, bowiem fragment art. 336 kodeksu cywilnego, poświęcony posiadaniu zależnemu jest katalogiem otwartym (sformułowanie „lub mający inne prawo”), **który warunkuje fakt zaistnienia posiadania zależnego jedynie od określonego władztwa nad cudzą rzeczą.** Mając na uwadze powyższe, fak-

tyczne korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności (służebność przesyłu) powinno zostać uznane za posiadanie zależne.

Uwzględniając przywołaną powyżej argumentację, z jednej strony podmiotowi prowadzącemu działalność leśną przypisywany był status podatnika z takiego względu, iż był on posiadaczem zależnym gruntu, który z drugiej strony był zajęty przez przedsiębiorstwo energetyczne na potrzeby działalności gospodarczej (nieuznawane jako posiadacz zależny w związku i z czym nie będący również podatnikiem).

Zdaniem autorów, gdyby nawet przyjąć argumentację sądów administracyjnych w jakimkolwiek stopniu za słuszną, to byłaby ona taka jedynie w sytuacji, w której odpowiedzialność z tytułu podatku od nieruchomości przypisywana jest przedsiębiorstwu energetycznemu posiadającemu służebność przesyłu. Podmiot prowadzący działalność leśną nie byłby zobowiązany do uiszczenia należności publicznoprawnej, ze względu na brak bezpośredniego czy pośredniego związku danej nieruchomości z możliwością prowadzenia przez ten podmiot działalności gospodarczej. Stąd jedynym zobowiązanym byłby współposiadacz, który zajął daną nieruchomość na potrzeby działalności gospodarczej (przedsiębiorstwo energetyczne).

Na marginesie należy zaznaczyć, iż dana argumentacja mogłaby mieć zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne stanie się posiadaczem zależnym na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 tj. w sytuacji wejścia w posiadanie zależne nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W innym przypadku podatnikiem zawsze będzie właściciel, posiadacz samoistny lub użytkownik wieczysty gruntu (a w tym przypadku, jak zostało wcześniej wykazane, nie może być podmiot prowadzący działalność leśną, ze względu na wykładnię przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny oraz zastosowaną przez autorów argumentację).

Dlatego wydawane obecnie w 2019 roku wyroki powtarzające jak mantrę linię interpretacyjną z czasów przed dokonaniem nowelizacji (wyłączającej spod określenia „związane z działalnością gospodarczą” grunty, na których ustanowiono służebność przesyłu) mogą zostać w przyszłości zakwestionowane jako niekonstytucyjne. Niemniej jednak, możliwość zaskarżenia takich wyroków przysługiwałaby jedynie podatnikom, których zgodnie z art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu rozstrzygające o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach.

Wykorzystanie takiej możliwości nawet przez jednego z podatników (z uwzględnieniem przez sąd skargi) otworzyłoby pozostałym poszkodowanym możliwość skorzystania z dyspozycji zawartej w art. 272 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰. Zgodnie z tym przepisem, w sytuacji gdy

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

orzeczenie sądu zostało oparte na akcie normatywnym, który Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, podatnikowi będzie przysługiwać prawo do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Podsumowanie

Zdaniem autorów dla przedstawionej w niniejszym artykule problematyki jest jedno rozwiązanie. Otóż, niezasadnym byłoby uznanie podmiotów prowadzących działalność leśną za podatników podatku od nieruchomości z tytułu związania posiadanego przez nich gruntu z działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa energetycznego. Wynika to z faktu, iż zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego w takiej sytuacji doszłoby do nieproporcjonalnego i niesłusznego potraktowania tych podmiotów. W związku z tym, gdyby przyjąć, że przedsiębiorstwa energetyczne nie są posiadaczami zależnymi danych gruntów, nikt nie byłby odpowiedzialny za poniesienie ciężaru opodatkowania.

Poniekąd takie podejście wydaje się słuszne. Niemniej jednak należy mieć również na względzie interes fiskalny państwa. Z takiego względu proponowanym przez autorów rozwiązaniem jest interpretowanie przepisu art. 1a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 4 w zakresie, w którym przedsiębiorstwo energetyczne posiadające służebność przesyłu, w latach sprzed nowelizacji z 1 stycznia 2019 roku byłoby odpowiedzialne za zobowiązania podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości powstałe w poprzednich okresach.

Bibliografia

Literatura

- Bieniek E., Pahl B., *Posiadacz samoistny jako podatnik podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego* [online], „Finanse Komunalne” 2011, nr 11, s. 31–38 [dostęp: 29.09.2019], sip.lex.pl.
- Borszowski P., *Właściciel i posiadacz samoistny jako podatnicy podatku od nieruchomości* [online]. Publikacje Elektroniczne ABC [dostęp: 29.09.2019] sip.lex.pl.
- Janiak B., 8.2.2.3. *Spółka cywilna*, w: *Opodatkowanie nieruchomości* [online]. Wolters Kluwer [dostęp: 29.09.2019] sip.lex.pl.
- Krywan T., *Podatnicy podatku od nieruchomości* [online]. Publikacje Elektroniczne ABC [dostęp: 29.09.2019], sip.lex.pl.
- Piniór P., *Art. 860*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921(16))*, Wolters Kluwer Polska, 2018.

Wolak G., *Charakter prawny posiadania w zakresie prawa wieczystego użytkowania – ujęcie doktrynalne i orzecznicze*, MOP 2011, nr 15.

Akty normatywne

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

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010 r., III SA/Wa 1703/09.

Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 9 sierpnia 2011 r., III CZP 10/11.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2016 r., II FSK 3264/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2016 r., I SA/Gd 1014/15.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2016 r., V CSK 549/15

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017 r., II FSK 1497/17.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 13/15.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2018 r., II FSK 861/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 października 2018 r., I SA/Sz 454/18.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2018 r., IV CSK 351/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018 r., II FSK 1846/18.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 r., III CSK 420/16.

Wyrok Sądu Najwyższego, z dnia 29 listopada 2018 r., IV CSK 385/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w wyroku z dnia 27 lutego 2019 r., I SA/Bd 422/18

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 marca 2019 r., I SA/Lu 686/18.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2019 r., II FSK 1599/17,

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2019 r., II FSK 1797/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2019 r., I SA/Łd 804/18

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 czerwca 2019 r., I SA/Go 286

Taxation of forestry operators in connection with the establishment of transmission easements on their land – recent case law

Summary

In this article, the authors discuss the controversial issue of real estate tax treatment of land possessed by forestry entities when they are seized for business purposes by energy companies. In the presented subject matter, these lands are used on the basis of the transmission easement, which according to the majority of jurisprudence was not taken into account as a dependent possession. In view of the above, the authors contest these interpretations by recalling, among other things, the decisions of the Constitutional Tribunal and presenting the concept of recognising an energy company as the only one liable for tax liability on the grounds of real estate tax.

Keywords: real estate tax, RET, forestry activity, transmission easement, dependent possessor, related to economic activity.

SPRAWOZDANIA

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.13>

Ewa WÓJCICKA

<https://orcid.org/0000-0003-4994-8751>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: e.wojcicka@ujd.edu.pl

Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Częstochowa, 8 V 2019)

W dniu 8 maja 2019 r. Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowego Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie zorganizował Ogólnopolską Konferencję Naukową „Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym”. Było to już szóste spotkanie przedstawicieli nauki prawa organizowane w ramach Częstochowskiego Sympozjum Administracyjno-Prawnego.

Konferencja rozpoczęła się od obrad plenarnych, którym przewodniczył prof. dr hab. Marian Grzybowski. Jako pierwszy referat wygłosił prof. zw. dr hab. Jan Paweł Tarno (Uniwersytet Łódzki), który na przykładzie sprzeciwu od decyzji kasacyjnych oraz zmiany charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, przedstawił – na podstawie wybranych orzeczeń sądów administracyjnych – negatywny wpływ nowych uregulowań na uprawnienia stron postępowania.

Następnie głos zabrała prof. zw. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytet Śląski) analizując mediację jako nowy instrument w postępowaniu podatkowym. Problematykę mediacji podjęła również prof. zw. dr hab. Lidia Natalia Zacharko (Uniwersytet Śląski). Prelegentka zauważyła, że instytucja ta nie przyjęła się w sądownictwie administracyjnym, o czym świadczy systematycznie malejąca liczba spraw załatwianych w tym postępowaniu. W konkluzji swojego wystąpienia zwróciła uwagę na potrzebę udoskonalenia i dostosowania do aktualnych potrzeb istniejących regulacji prawnych, przy uwzględnieniu dotychczasoso-

wych doświadczeń w ich funkcjonowaniu, tak aby stały się podstawą do powszechniejszego wykorzystywania mediacji.

Wystąpienie dr hab. Anny Kalisz, prof. UJD (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie) dotyczyło problematyki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego w świetle standardów Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prelegentka zauważyła, że „w warunkach multicytryczności analiza podstaw prawnych oraz praktyki postępowania przed sądami administracyjnymi nie może być dokonywana bez odwołań do standardów europejskich mających na celu ujednoczenie praktyki legislacyjnej, administracyjnej i sądowej. W multicytryczność wpisany jest bowiem potencjał do występowania kolizji, a standardy europejskie – jako pewne wzorce o charakterze uniwersalizacyjnym – mają łagodzić bądź eliminować niezgodności”. Prelegentka przedstawiła model działania sądów w sytuacji stosowania *acquis conventionnel* oraz standardy europejskie określające reguły i zakres sądowej kontroli administracji, które podzieliła na materialne i procesowe.

Drugą część obrad plenarnych otworzyła prof. zw. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka (Uniwersytet Jagielloński) wystąpieniem pt. „Model kasacyjny i model merytoryczny orzekania przez sądy administracyjne a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki”. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych mają co do zasady charakter kasacyjny, jednak ustawodawca – po spełnieniu określonych warunków – wyjątkowo dopuścił do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym. W konkluzji wystąpienia Prelegentka stwierdziła, że „z punktu widzenia oczekiwań jednostki najważniejszy jest finalny efekt postępowania, rozumiany jako osiągnięcie celu pośredniego postępowania sądownoadministracyjnego, polegającego na zastąpieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji nowym, prawidłowym rozstrzygnięciem. Możliwość ‘pełnego orzekania’ przez sądy administracyjne skraca czas oczekiwania jednostki na osiągnięcie tego celu, a co za tym idzie, stanowi instrument pozwalający na zwiększenie poziomu efektywności ochrony sądowej”.

Następnie głos zabrała dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie). W wystąpieniu zwróciła uwagę na kwestię dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i możliwość poddania aktów o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia do udziału w posiedzeniach kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Kolejne wystąpienie poświęcone było ocenie perspektyw rozwoju mediacji w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym w kontekście rozwiązań niemieckich. Prelegentka, dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) stwierdziła, że „szerokie możliwości osiągnięcia konsensu w niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym i ich stosunkowo wysoka skuteczność uzasadniają przypuszczenie, że organizacja postępowania pojednawczego

według modelu niemieckiego daje szansę na wzrost jego praktycznego znaczenia ze wszystkimi zaletami tego stanu rzeczy”.

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) przedstawiła cechy szczególne postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako zespołu procedur charakteryzujących się pewnymi odmiennościami względem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Prelegentka zauważyła, że „specyfika tego postępowania związana jest z jego zintegrowaniem z prawem Unii Europejskiej charakterem, gdyż unormowania procesowe mające do niego zastosowanie wynikają nie tylko z Kodeksu postępowania administracyjnego, ale także z Ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych. Dokonując oceny szczególnych rozwiązań proceduralnych dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz uznała, że niektóre z nich, jak np. wstrzymanie z mocy prawa wykonalności decyzji w zakresie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego, należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. W opinii Prelegentki wątpliwości wywołuje natomiast wprowadzenie zasady jednoinstancyjności postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Obrady plenarne zamknął dr hab. Jerzy Paśnik, prof. AH (Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtuskach). Prelegent, analizując orzecznictwo sądowoadministracyjne, wskazał w konkluzji, że „ważny interes służby” oraz „potrzeby sił zbrojnych” jako przesłanki rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszem i żołnierzem zawodowym są wykorzystywane niezgodnie z intencjami ustawodawcy, zaś sądy administracyjne w czasie ich kontroli starannie unikają oceny zasadności jej stosowania pod pretekstem uznaniowości decyzji.

Trzecia część konferencji miała charakter panelowy. Równolegle odbywały się cztery panele tematyczne, którym przewodniczyli: dr hab. Adam Habuda, prof. UJD, dr hab. Jerzy Rotko, prof. UJD, dr Krzysztof Mucha oraz dr Bogusław Przywora.

W panelu I uczestnicy omawiali najważniejsze problemy związane z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Uwaga prelegentów koncentrowała się zwłaszcza na zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dzięki której sądy administracyjne zostały wyposażone w dodatkowe instrumenty dyscyplinujące organy administracji oraz w szersze możliwości orzekania merytorycznie, a nie jedynie kasacyjnie. Mgr Dagmara Gut (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) omówiła instytucję merytorycznego orzekania sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji ochrony praw jednostki, natomiast mgr Albert Słowik-Sułkowski (Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego) dokonał oceny stosowania instytucji merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Prelegenci przedstawili również problemy związane ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu

administracyjnego (dr Urszula Fronczek), finansowe środki dyscyplinujące organ w postępowaniu sądoadministracyjnym (dr Kazimierz Pawlik, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), a także problematykę przeciwdziałania nadużyciu praw procesowych w postępowaniu sądoadministracyjnym (mgr Damian Potycz, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego).

Zagadnienia analizowane w panelu II dotyczyły zwłaszcza postępowań administracyjnych szczególnych, prowadzonych przed centralnymi organami administracji publicznej. Dr Łukasz Dawid Dąbrowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) przedstawił specyfikę gospodarowania częstotliwościami w Prawie telekomunikacyjnym oraz dokonał oceny nowych rozwiązań prawnych dokonanych ustawą z dnia 15 marca 2019 r. W podsumowaniu swego wystąpienia Prelegent stwierdził, że „kierunek zmian ustawodawczych należy uznać za właściwy. Dotyczy to w szczególności uregulowań prawnych odnośnie do rygoru natychmiastowej wykonalności nadawanej z urzędu, wszczynania postępowania rezerwacyjnego z urzędu, a nie na wniosek uprawnionych podmiotów, ale przede wszystkim ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków rezerwacyjnych. Zmiany te bez wątpienia przyspieszą postępowanie i uniemożliwią podejmowanie działań blokujących przydział rezerwacji częstotliwości przez podmioty nie wyłonione w przetargu”. Problematykę statusu przewoźników kolejowych w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego przedstawił mgr Marcin Trela (Urząd Transportu Kolejowego). Prelegent zwrócił uwagę na różnicę pomiędzy interesem faktycznym przedsiębiorców a interesem prawnym w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawił także praktyczne problemy postępowań hybrydowych i ich wpływ na postępowanie prowadzone przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego w kontekście spraw dotyczących ustalenia interesu prawnego.

Ponadto zagadnienia podejmowane przez panelistów dotyczyły udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego (mgr Łukasz Trochym, Urząd Transportu Kolejowego), mediacji w postępowaniu administracyjnym w sprawach, w których wartość nieruchomości ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia (mgr Agnieszka Krzepakowska, Uniwersytet Jagielloński), zasadzie *in dubio pro libertate* w Kodeksie postępowania administracyjnego i Prawie przedsiębiorców (dr Wiktor Trybka, Uniwersytet Zielonogórski), a także wybranym aspektem regulowania usług na rynku detalicznym przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dr Elżbieta Małecka, Uniwersytet Rzeszowski).

W panelu III uczestnicy omawiali najważniejsze problemy związane z postępowaniem administracyjnym, w szczególności zaś odniesiono się do rozwiązań normatywnych przyjętych w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., która gruntownie znowelizowała Kodeks postępowania administracyjnego. Z jednej strony zmiany te mają skrócić czas trwania postępowania administracyjnego, z drugiej zaś –

przyczynić się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wykorzystanie metod polubownego rozstrzygnięcia sporów. Pierwsze dwa wystąpienia dotyczyły mediacji w postępowaniu administracyjnym. Dr Damian Gil (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie) przedstawił zalety i wady tej nowej instytucji. Prelegent rozważał również, czy z uwagi na specyfikę mediacji i jej znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, nie powinno być odrębnej listy mediatorów w sprawach administracyjnych. Następnie dr Łukasz Strzępek (Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu) przybliżył problematykę stosowania zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu mediacyjnym. Ponadto zagadnienia podejmowane przez prelegentów dotyczyły: postanowienia o milczącym załatwieniu sprawy i weryfikacji biernego administrowania (dr Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus), ewolucji postępowania administracyjnego w wymiarze informacyjnym i informatyzacyjnym (dr Krystyna Celarek, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie), upływu terminu w sobotę (dr Magdalena Gurdek, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu), gwarancji procesowych w modelu postępowania uproszczonego przyjętym w Kodeksie postępowania administracyjnego (dr Dawid Gregorzczak, Uniwersytet Śląski).

Panel IV utworzył dr Sebastian Gajewski (Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie), który przedstawił i ocenił odrębne, nieprzewidziane przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, gwarancje procesowe obowiązujące w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Wystąpienia prelegentów dotyczyły nadto statusu pracownika w postępowaniu w przedmiocie wydania nakazu płatniczego przez państwowego inspektora pracy (dr Piotr Kapusta, Uniwersytet Zielonogórski), gwarancji praw podmiotów w postępowaniu przed organem zatrudnienia (mgr Agnieszka Posłuszny, Uniwersytet Jagielloński), ograniczenia prawa rodziców do wyboru imienia swojego dziecka (dr Adrianna Siostrzonek-Sergiel, Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy), a także wymogów formalnych dokumentu pełnomocnictwa w postępowaniu podatkowym (mgr Mikołaj Darmosz, Uniwersytet Śląski).

Podsumowując obrady plenarne i panelowe można uznać, że zagadnienia podejmowane przez referentów dotyczyły kwestii doniosłych, a przy tym dyskusyjnych i budzących kontrowersje. Konferencja okazała się wieloaspektowym forum dyskusyjnym na tematy dotyczące relacji jednostka – administracja publiczna w różnych sferach oddziaływania prawa. Prelegenci oraz dyskutanci zgodnie akcentowali konieczność zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego oraz efektywnej ochrony prawnej przed władczą ingerencją administracji publicznej w jej prawa i wolności.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.13>

Paulina BIEŚ-SROKOSZ

<https://orcid.org/0000-0002-7353-3460>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: p.bies@ujd.edu.pl

Aktualne problemy prawodawstwa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Zakopane, 17–18 X 2019)

W dniach 17–18 października 2019 roku w Zakopanem odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Aktualne problemy prawodawstwa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, która została zorganizowana przez: dr Paulinę Bieś-Srokosz (UJD), dra Jacka Srokosza (UO) oraz dr Ewelinę Żelasko-Markowską (UJD).

Konferencję pierwszego dnia (17.10.2019 r.) otworzyła Dziekan Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Częstochowie, która serdecznie przywitała przybyłych gości z Polski i z zagranicy oraz pogratulowała organizatorom inicjatywy i zaangażowania w realizację spotkania. Podkreśliła znaczenie i doniosłość tematu konferencji nie tylko dla przedstawicieli nauki, ale także dla praktyków.

Obrady Konferencji odbywały się jednocześnie w dwóch salach, w jednej były przedstawiane tematy w języku polskim, natomiast w drugiej prezentowali swoje referaty prelegenci w panelu międzynarodowym w języku angielskim.

Po wszystkich wystąpieniach nastąpiła dyskusja. Podczas wymiany poglądów uczestnicy konferencji podzielili się swoimi przemyśleniami odnośnie do wysuniętych postulatów przez poszczególnych prelegentów. Ponadto, wielu uczestników konferencji wyraziło swoje zainteresowanie problematyką poruszaną podczas obrad, przez zadawane szczegółowo pytania prelegentom. Zwieńczeniem pierwszego dnia Międzynarodowej Konferencji była uroczysta kolacja.

Drugi dzień Międzynarodowej Konferencji (18.10.2019 r.) rozpoczął się od przywitania przybyłych gości. Obrady odbywały się równolegle w dwóch pane-

lach poświęconym tematyce prawodawstwa w Polsce. Referaty przedstawione przez prelegentów w danym panelu tematycznym, wzbudziły ogromne zainteresowanie wśród uczestników konferencji. Podczas wywiązanych dyskusji, zostały sformułowane wnioski *de lege ferenda* i *de lege lata* wobec kierunku zmian prawa oraz tendencji polskiego i zagranicznego ustawodawcy.

Zwieńczeniem Międzynarodowej Konferencji było wspólne zgromadzenie wszystkich gości konferencji, na którym Organizatorzy podziękowali uczestnikom za liczne przybycie, owocne obrady, a także wyrazili nadzieję na kolejne spotkanie w ramach konferencji organizowanej przez pracowników Wydziału Prawa i Ekonomii UJD oraz Wydziału Prawa i Administracji UO.