



marzec

PALESTRA

nr 3/2026

PISMO ADWOKATURY POLSKIEJ



od 1924 r.

Dr Irena Eris

HOTELE SPA

LUKSUS BLISKO NATURY

Hotele SPA Dr Irena Eris to pięciogwiazdkowy standard i niezapomniane doświadczenia związane z wyjątkowym komfortem wypoczynku.

Każda spędzona tu chwila jest afirmacją życia, zaznaniem pełni relaksu, celebrowaniem wyjątkowych smaków, pielęgnowaniem ciała profesjonalnymi zabiegami oraz pretekstem do skupienia się na sobie.

DrlrenaErisSPA.com



03/2026



PALESTRA

Pismo Adwokatury Polskiej

Rok LXXI nr 820



ADWOKATURA
POLSKA

Redaktor naczelny: Michał Bieniak; **Sekretarz redakcji:** Adam Kozień;

Redaktor języka angielskiego: Anna Setkowicz;

Członkowie Kolegium Redakcyjnego: Stanislav Balik, Zbigniew Banaszczyk, Wojciech Bergier, Michał Bieniak, Andrzej Bisztyga, Łukasz Błaszczak, Józef Forystek, Lech Gardocki, Paweł Gieras, Roman Hauser, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Krzysztof Kostański, Andrzej Kubas, Jan Kuklewicz, Erik Luna, Frank Meyer, Dariusz Mucha, Marek Antoni Nowicki, Piotr Ochwat, Szymon Pawelec, Krzysztof Piesiewicz, Piotr Piesiewicz, Krzysztof Pietrzykowski, Jerzy Pisuliński, Paweł Podrecki, Mariusz Popławski, Janusz Raglewski, Anna Rakowska-Trela, Stanisław Rymar, Philippe Sands, Marek Safjan, Piotr Sendeci, Tomasz Siemiątkowski, Elżbieta Skowrońska, Tomasz Sójka, Monika Strus-Wołos, Grzegorz Suliński, Maciej Szpunar, Dobrosława Szumiło-Kulczycka, Dariusz Świecki, Jaromir Tauchen, Stephen C. Thaman, Andrzej Tomaszek, Józef Wójcikiewicz, Włodzimierz Wróbel, Maria Zabłocka, Stanisław Zabłocki, Jerzy Zajadło, Piotr Zientarski

Wydawca: Naczelna Rada Adwokacka, ul. Świętojska 16/33, 00-202 Warszawa

Kontakt do redakcji: tel./fax 22 831 27 78, 22 505 25 34, 22 505 25 35, e-mail: redakcja@palestra.pl

Nakład 300 egz. **ISSN:** 0031-0344, indeks 36851

Projekt i przygotowanie okładki: Michał Kupidura – qpidu.com; **Skład, łamanie i druk:** 811 sp. z o.o.

Szanowni Czytelnicy!

Zapraszamy do zapoznania się z kolejnym numerem Czasopisma „Palestra” w 2026 r. W Czasopiśmie podejmowane są aktualne problemy i wyzwania z jakimi mierzy się teoria i praktyka prawa z różnych gałęzi prawa. Czasopismo jest też coraz częściej partnerem i patronem licznych wydarzeń adwokackich, naukowych, prawniczych oraz kulturalnych, co też pozwala do docierania do coraz większej liczby Czytelników.

W aktualnym numerze „Palestry” można przeczytać artykuły: prof. dr. hab. Rafała Adamusa pt. *Problem toczących się postępowań z udziałem spółki kapitałowej w likwidacji a dopuszczalność wykreślenia spółki z rejestru*, adw. dr. Bartosza Łukowiaka pt. *Odpowiedzialność posiłkowa w kodeksie karnym skarbowym – postulaty de lege ferenda*, adw. dr. hab. Szymona Tarapaty pt. *Problemy z przypisaniem odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. w przypadku urządzania i prowadzenia gry hazardowej na podstawie udzielonego zezwolenia*, lic. Igora Rapickiego pt. *Granice uznania administracyjnego w sprawach podatkowych – analiza art. 67a Ordynacji Podatkowej*, mgr Wiktorii Woźny pt. *Wyrok Sherov i inni przeciwko Polsce a prawo do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową*, a także Pauliny Dawidowicz pt. *Prawo więźnia do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej – analiza wyroku TSUE z dnia 26.10.2023 r. (C-307/22)*.

Spis treści

OD REDAKCJI

Michał Bieniak

Plany, plany, plany 6

ARTYKUŁY

Rafał Adamus

*Problem toczących się postępowań z udziałem spółki kapitałowej w likwidacji
a dopuszczalność wykreślenia spółki z rejestru* 7

Bartosz Łukowski

*Odpowiedzialność posiłkowa w Kodeksie karnym skarbowym – postulaty
de lege ferenda* 20

Szymon Tarapata

*Problemy z przypisaniem odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107
§ 1 k.k.s. w przypadku urządzania i prowadzenia gry hazardowej na podstawie
udzielonego zezwolenia* 38

Igor Rapicki

*Granice uznania administracyjnego w sprawach podatkowych – analiza
art. 67a Ordynacji podatkowej* 61

Wiktoria Woźny

*Wyrok Sherov i inni przeciwko Polsce a prawo do skutecznego środka
odwoławczego w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową* 81

Paulina Dawidowicz

*Prawo więźnia do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej – analiza wyroku
TSUE z dnia 26.10.2023 r. (C-307/22)* 96

Plany, plany, plany

Marzec to dla mnie dobra chwila na podsumowanie kolejnego rocznego okresu działalności „Palestry”, gdyż to właśnie w marcu trzy lata temu powierzono mi pełnienie funkcji redaktora naczelnego.

W zeszłym roku nasze adwokackie pismo stało się partnerem wielu istotnych wydarzeń naukowych, z których za najważniejsze uważam kolejne „Seminarium Procesowe” we Wrocławiu. Było to, jak zwykle, doskonałe forum wymiany myśli pomiędzy przedstawicielami różnych zawodów prawniczych oraz środowiskiem uniwersyteckim. Podobne cele staramy się realizować w „Palestrze” – niestety brak dzisiaj w Polsce forum wymiany myśli międzyśrodowiskowej.

Jakkolwiek więc „Palestra” jest i pozostanie pismem środowiska adwokackiego, to w interesie nas wszystkich leży, aby jej łamy pozwalały na wymianę myśli pomiędzy środowiskami. Myślę, że to nam się udało, skoro tylko w okresie dwóch pierwszych miesięcy tego roku zgłoszono do publikacji w naszym miesięczniku przeszło 60 tekstów, co odpowiada zawartości siedmiu numerów pisma.

Co planujemy w kolejnym roku funkcjonowania? Na pewno w najbliższych numerach dostaniecie Państwo możliwość zapoznania się z tekstami poświęconymi sztucznej inteligencji w kontekście deontologii naszego zawodu. Numer majowy zostanie poświęcony głównie sprawom Adwokatury, nawiązując do dokonanej przeszło pół wieku temu reformy podziału terytorialnego samorządu adwokackiego. Oprócz tego możecie Państwo spodziewać się kolejnych numerów tematycznych.

Wraz z całym zespołem redakcyjnym, zapraszam więc Państwa do lektury „Palestry”, mając nadzieję, że znajdą Państwo w niej artykuły przydatne w zawodowej praktyce, ale również takie, które skłaniać będą do szerszej refleksji o prawie i wymiarze sprawiedliwości.

adw. dr Michał Bieniak

redaktor naczelny miesięcznika „Palestra”

Pojęcia kluczowe: likwidacja, wykreślenie z rejestru, postępowanie

Rafał Adamus

Problem toczących się postępowań z udziałem spółki kapitałowej w likwidacji a dopuszczalność wykreślenia spółki z rejestru

ABSTRAKT

Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu dotyczącemu likwidacji spółek handlowych w kontekście udziału likwidowanych spółek w postępowaniach sądowych i postępowaniach administracyjnych. Obecna regulacja prawna nie rozstrzyga tego zagadnienia w odniesieniu do spółek. W literaturze i orzecznictwie pojawiają się różne poglądy. Tymczasem ustawodawca uregulował to zagadnienie w odniesieniu do spółdzielni. Niniejsze opracowanie zawiera pogląd orzecznictwa i literatury. Zaproponowano własne wnioski.

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE: DYSFUNKCJE W PRZEPISACH O LIKWIDACJI SPÓŁEK

Przepisy o likwidacji spółek kapitałowych umieszczone w Kodeksie spółek handlowych od lat spotykają się ze słuszną krytyką. Są one niepotrzebnie rozproszone przy poszczególnych typach spółek (a przez to zbędnie powielane). Bardziej racjonalne, jak się wydaje, byłoby uregulowanie jednolitego postępowania likwidacyjnego wobec wszystkich spółek handlowych z uwzględnieniem, w razie potrzeby, specyfiki niektórych z nich, w tym także w odniesieniu do Spółki Europejskiej i quazispółki, jaką jest Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych (a może nawet jednego postępowania likwidacyjnego dla wszelkich prywatnych jednostek organizacyjnych¹).

Wreszcie obowiązująca regulacja likwidacji spółek kapitałowych nie wydaje się być kompletna. Przepisy o likwidacji spółek kapitałowych nie rozstrzygają wprost problemu, czy spółka kapitałowa może zostać wykreślona z rejestru przedsiębiorców

¹ M. Stepnowska, *Dopuszczalność stosowania przepisów prawa spółdzielczego do trybu likwidacji fundacji. Rozważania w kontekście poglądów Henryka Ciocha*, „Przegląd Sejmowy” 2021/4, s. 175–188.

KRS pomimo toczących się postępowań z jej udziałem (postępowań cywilnych, postępowań administracyjnych, postępowań sędow-administracyjnych, itp.).

Przy czym wątek ten nie powinien być dla ustawodawcy „zaskoczeniem” wobec uregulowania tego zagadnienia w art. 127 pr. spółdz.²: „w razie zaspokojenia wszelkich należności przypadających od spółdzielni i złożenia do depozytu sądowego kwot na zabezpieczenie należności spornych lub niewymagalnych, spółdzielnia może ulec wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego przed zakończeniem prowadzonych przez nią lub przeciwko niej sporów sądowych. W takim wypadku w miejsce spółdzielni wchodzi jako strona związek rewizyjny, w którym spółdzielnia jest zrzeszona. Związek rewizyjny obowiązany jest do przekazania kwot uzyskanych w wyniku sporu na cele określone stosownie do art. 125 § 5 i 6 pr. spółdz.”³.

Celem badawczym niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym można wykreślić z rejestru przedsiębiorców KRS spółkę kapitałową, która jest uczestnikiem niezakończonych postępowań. Dominującą metodą badawczą użytą w opracowaniu jest metoda formalno-dogmatyczna.

II. CEL POSTĘPOWANIA LIKWIDACYJNEGO SPÓŁKI KAPITAŁOWEJ

Celem głównym postępowania likwidacyjnego spółki kapitałowej jest jej docelowe wykreślenie z rejestru przedsiębiorców KRS, czyli pozbawienie spółki podmiotowości prawnej, co w przypadku spółki kapitałowej (wyposażonej w osobowość prawną od chwili wpisu do rejestru) oznacza utratę jej osobowości prawnej. W dalszej kolejności jest to formalna utrata przez współników likwidowanej spółki udziałów bądź akcji w zlikwidowanej spółce (wcześniej wspólnicy „wyczerpali” swoje prawo poprzez udział w dywidendzie likwidacyjnej, jeżeli taka w spółce występowała). Wykreślenie spółki z rejestru powinno nastąpić dopiero wówczas, kiedy zostanie zlikwidowane całe mienie spółki (w rozumieniu art. 44 k.c.⁴). Innymi słowy – nie można, w sposób zgodny z prawem, wykreślić spółki z rejestru, jeżeli nadal ma ona tytuł prawny do jakiegoś składnika mienia. Zadaniem likwidatora jest spieniężenie mienia spółki „do ostatniego ziarenka pieprzu” (co w praktyce nie jest zadaniem łatwym, bo o ile trudno zgubić nieruchomość, czy inne prawo majątkowe wpisane do publicznego rejestru, o tyle można wyobrazić sobie przeoczenie jakiejś wierzytelności; w praktyce w miarę często spotyka się np. „osierocone” zwroty zatrzymanych kaucji) i – po pokryciu kosztów likwidacji – w pierwszej kolejności zaspokojenie wierzycieli spółki, a w drugiej kolejności zaspokojenie udziałowców spółki, stosownie do przysługujących im praw

2 Ustawa z dnia 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 593), dalej: pr. spółdz.

3 Zob. np. M. Stepnowska, *Wykreślenie spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego przed zakończeniem toczących się z jej udziałem sporów sądowych*, „Prawo i Więź” 2023/4 (47), s. 535–547.

4 Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610), dalej: k.c.

uczestnictwa w podziale „masy likwidacyjnej” spółki. Należy dopuścić, w ramach likwidacji, możliwość przeniesienia składników majątku spółki na współników *in natura*, jeżeli jest na to zgoda po stronie wszystkich współników.

Ustawodawca dostrzega ograniczenia czasowe dla formuły fazy likwidacyjnej. Wprowadza zatem zasadę, że sumy potrzebne do zaspokojenia lub zabezpieczenia znanych spółce wierzycieli, którzy się nie zgłosili lub których wierzytelności nie są wymagalne albo są sporne, należy złożyć do depozytu sądowego (art. 285, 473 k.s.h.)⁵. Utworzenie takiego należytego depozytu jest traktowane jako warunek wykreślenia spółki z rejestru⁶.

Wykreślenie spółki z rejestru ma charakter konstytutywny (prawotwórczy). Utrata osobowości prawnej następuje wraz z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu rejestrowego o wykreśleniu spółki z rejestru (w art. 694[5] § 2 k.p.c.)⁷. Jak wskazuje się w literaturze, wykreślenie spółki z rejestru tworzy nowy stan prawny, gdyż spółka nie tylko traci osobowość prawną, ale w ogóle przestaje być rozpoznawana przez porządek prawny. Spółka traci swą zdolność prawną. Wygasa mandat piastunów organów spółki, itp. Wykreślenie z rejestru ma zatem charakter ostateczny i nieodwracalny⁸. Z zasady jest to stwierdzenie słuszne, ale możliwe są wyjątki w sytuacji, w której dochodzi do wznowienia postępowania rejestrowego (o czym będzie mowa dalej).

Jeżeli chodzi natomiast o zobowiązania spółki wykreślonej z rejestru, to zobowiązania te nie wygasają i istnieją dalej. Po pierwsze, zgodnie z art. 25e ust. 1 u.k.r.s.⁹ Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie pozostałe po wykreślonym z rejestru podmiocie, bez względu na przyczynę wykreślenia, którym nie rozporządził przed wykreśleniem właściwy organ, z chwilą wykreślenia z rejestru. W związku z powyższym to Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotu wykreślonego z rejestru (art. 25e ust. 2 u.k.r.s.). Osoby uprawnione do udziału w mieniu likwidacyjnym mogą dochodzić swoich praw, gdy reprezentują łącznie co najmniej dwie trzecie głosów i wykażą, że wszyscy wierzyciele zostali zaspokojeni lub zabezpieczeni (art. 25e ust. 3 u.k.r.s.). Roszczenia wierzycieli oraz osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają, jeżeli nie będą

5 Por. art. 125 § 2 pr. spółdz.: „o ile należności nie są jeszcze wymagalne lub są sporne, kwoty potrzebne na ich pokrycie powinny być złożone do depozytu sądowego”; art. 99 ustawy o fundacji rodzinnej: „sumy potrzebne do zaspokojenia lub zabezpieczenia znanych fundacji rodzinnej wierzycieli, którzy się nie zgłosili lub których wierzytelności nie są wymagalne albo są sporne, składa się do depozytu sądowego”. Zgodnie z § 73 GmbH-Gesetz (Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung) Ustawa z dnia 20.04.1892 r. (RGBl. I s. 477) ostatnio zmieniona ustawą z dnia 23.10.2024 r. (BGBl. I s. 323), obowiązuje od 1.01.2025 r.: „podziału majątku nie można dokonać przed spłaceniem lub zabezpieczeniem długów spółki, a także nie wcześniej niż po upływie roku od daty opublikowania w biuletynie spółki zawiadomienia dla wierzycieli”.

6 B. Sołtys, *Depozyt likwidacyjny jako warunek wykreślenia spółek kapitałowych z Krajowego Rejestru Sądowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020/11, s. 2–12.

7 Ustawa z dnia 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841; z 2025 r. poz. 620), dalej: k.p.c.

8 M. Michalski (w.): S. Sołtysiński, *System prawa prywatnego. Prawo spółek kapitałowych*, tom 17A, Warszawa 2010, s. 558 i tom 17B, s. 901.

9 Ustawa z dnia 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 869), dalej: u.k.r.s.

dochodzone przeciwko Skarbowi Państwa w terminie roku od chwili nabycia mienia przez Skarb Państwa. Jeżeli przed nabyciem mienia przez Skarb Państwa wierzyciel uzyskał tytuł egzekucyjny przeciwko podmiotowi wykreślonemu z rejestru, roszczenie stwierdzone w tym tytule wygasa, jeżeli wierzyciel nie złoży wniosku o wszczęcie egzekucji w terminie roku od chwili nabycia mienia przez Skarb Państwa (art. 25e ust. 4 u.k.r.s.). Opisana sytuacja ma jednak charakter szczególny; aktualizuje się w przypadku istnienia niezlikwidowanego mienia spółki wykreślonej z rejestru. Po drugie, wierzytelności mogą być dochodzone od innych osób współodpowiedzialnych osobicie lub rzeczowo ze spółką wykreśloną z rejestru (poręczycieli, awalistów, dłużników solidarnych, dłużników *in solidum*, właścicieli nieruchomości obciążonych hipotecznie, ruchomości i praw zastawców, itp.)¹⁰.

III. SKUTKI USTANIA OSOBOWOŚCI PRAWNEJ SPÓŁKI KAPITAŁOWEJ DLA POSTĘPOWAŃ, W KTÓRYCH UCZESTNICZYŁA

Ustanie osobowości prawnej spółki oznacza jednocześnie utratę jej zdolności sądowej (art. 64 k.p.c.)¹¹. W myśl art. 182 § 1 pkt 3 k.p.c. sąd umarza postępowanie cywilne w przypadku stwierdzenia braku następcy prawnego strony, która utraciła zdolność sądową, a w każdym razie po upływie roku od daty postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny¹². Postępowanie cywilne nie może się toczyć w stosunku do strony nieistniejącej. W przypadku wykreślenia spółki kapitałowej z rejestru w wyniku przeprowadzonego postępowania likwidacyjnego ma miejsce „bezsukcesyjna” utrata zdolności sądowej. Wyrok wydany w procesie cywilnym w stosunku do osoby prawnej nieistniejącej jest dotknięty wadą nieważności postępowania – art. 379 pkt 2 k.p.c.¹³

Można wskazać na następujący przypadek, z perspektywy postępowania kasacyjnego przed Sądem Najwyższym: jeżeli utrata zdolności sądowej spółki kapitałowej ma miejsce w toku postępowania apelacyjnego, wówczas w takiej sytuacji postępowanie apelacyjne powinno być zostać zawieszone (na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 w zw. z art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c.), a następnie umorzone, jeżeli stwierdzono brak następcy prawnego strony. Umorzeniu podlega jednak tylko postępowanie apelacyjne, gdyż w dacie orzekania przez sąd I instancji strona miała zdolność sądową¹⁴.

10 Co do zobowiązań zob. np. W. Żbikowski, *Zakończenie likwidacji spółki z o.o. oraz jej sukcesja prawna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019/5, s. 9–14.

11 K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością* (w:) *Biblioteka prawa spółek*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010, t. 2, s. 90; E. Gniewek, *Utrata zdolności sądowej przez osobę prawną w trakcie procesu*, „Rejent” 1998/5(85), s. 75–90.

12 Postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6.05.2022 r. (III CO 386/22) i z dnia 1.06.2021 r. (I CSK 316/19).

13 Wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27.10.2004 r. (III CK 305/03) i z dnia 27.05.2010 r. (II PK 363/09).

14 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14.05.2021 r. (I CSKP 160/21).

IV. „LIKWIDACJA ALTERNATYWNA”

Należy mieć na uwadze okoliczność, że w istocie rzeczy istnieje kilka procedur zmierzających do wykreślenia spółki z rejestru sądowego. Postępowanie likwidacyjne uregulowane w Kodeksie spółek handlowych¹⁵ pozwala na zaspokojenie, oprócz kosztów postępowania likwidacyjnego, dwojakiego rodzaju wierzytelności. W pierwszej kolejności likwidator zaspokaja lub zabezpiecza należności wierzycieli „zewnętrznych”. Dopiero w następnej kolejności zaspokaja się należności udziałowców spółki z tytułu ich prawa do uczestnictwa w podziale majątku spółki. Przy czym w konkretnym przypadku otwarcia likwidacji spółka może mieć odpowiedni do tego majątek, ale może też go nie mieć wcale¹⁶.

Spółka w likwidacji ma zdolność upadłościową. Jeżeli spełnia przesłanki niewypłacalności określone w art. 10 i 11 p.u.¹⁷, likwidator ma obowiązek prawny złożenia wniosku o ogłoszeniu upadłości spółki w likwidacji. Zatem w sytuacji, w której spółka jest niewypłacalna, alternatywą dla likwidacji uregulowanej w Kodeksie spółek handlowych jest postępowanie upadłościowe, a także postępowanie restrukturyzacyjne z układem likwidacyjnym¹⁸. Przy czym wszczęcie postępowania upadłościowego lub postępowania restrukturyzacyjnego z układem likwidacyjnym wymaga zaistnienia specjalnych przesłanek w postaci niewypłacalności spółki (w przypadku postępowania restrukturyzacyjnego także zagrożenia niewypłacalnością). Prawo upadłościowe przewiduje pewien „luz” w stosowaniu tzw. majątkowej przesłanki niewypłacalności (dłużnik jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający dwadzieścia cztery miesiące – art. 11 ust. 2 p.u.). Zgodnie z art. 11 ust. 6 p.u. sąd upadłościowy może oddalić wniosek o ogłoszenie upadłości, jeżeli nie ma zagrożenia utraty przez dłużnika zdolności do wykonywania jego wymagalnych zobowiązań pieniężnych w niedługim czasie. W przypadku gdy dłużnikiem jest spółka w likwidacji, sąd upadłościowy raczej ogłosi upadłość wyłącznie w oparciu o przesłankę majątkową. W przypadku postępowania upadłościowego spółka musi posiadać odpowiedni majątek na pokrycie kosztów tego postępowania (art. 13 p.u.), a w przypadku niektórych rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych spółka musi mieć środki na pokrycie bieżących zobowiązań

15 Por. R. Obrzud, *Likwidacja spółki z oo zawieranej przy wykorzystaniu wzorca umowy udostępnionego w systemie teleinformatycznym S24 – wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022/10, s. 56–58.

16 Zob. R. Adamus, *Finansowanie przez udziałowców kosztów likwidacji spółki kapitałowej a rozwiązanie spółki kapitałowej bez likwidacji*, „Rejent” 2015/1, s. 34–50.

17 Ustawa z dnia 28.02.2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 614, 1085), dalej: p.u.

18 Zob. np. M. Kuźnik, *Likwidacja majątku dłużnika (przedsiębiorstwa) jako propozycja układowa w postępowaniu restrukturyzacyjnym*, „Studia Ekonomiczne” 2017/329, s. 32–45; R. Adamus, *Układ likwidacyjny w postępowaniu upadłościowym (w:) Instytucje Prawa upadłościowego i naprawczego*, red. A. Witosz, Katowice 2008, t. 2, s. 61–73.

(art. 8 ust. 2 p.r.¹⁹). Zarówno ogłoszenie upadłości, jak i otwarcie postępowania restryktoryzacyjnego nie należy do decyzji udziałowców spółki.

Dopuszczalne jest wykreślenie likwidowanej spółki z rejestru przedsiębiorców, jeżeli ma ona nieopłacone zobowiązania. Długi spółki kapitałowej nie są przeszkodą do unicestwienia jej bytu prawnego i wykreślenia spółki z rejestru²⁰. W wielu wypadkach długi spółek są niespłacalne. Wierzytelności względem wykreślonej spółki nie muszą być przedawnione (przedawnienie nie jest równoznaczne z wygaśnięciem wierzytelności). Utrzymywanie w rejestrze gospodarczo „martwych”, nieaktywnych podmiotów byłoby z wielu względów nieracjonalne i niecelowe. Rejestr przedsiębiorców ze swej istoty powinien obejmować jedynie podmioty aktywne gospodarczo. Jeżeli spółka wpisana do rejestru nie była w stanie pokryć swoich zobowiązań w czasie prowadzenia postępowania egzekucyjnego i nie ma dalszego majątku, to oczywiste jest, że w przyszłości również nie będzie miała zdolności, aby je pokryć.

Co istotne, w postępowaniu upadłościowym, jak i w postępowaniu restryktoryzacyjnym nie zaspokaja się roszczeń współników z tytułu dywidendy likwidacyjnej (udziału w majątku likwidowanej spółki). Gdyby się zatem okazało, że zostaną zaspokojeni wszyscy wierzyciele i pozostanie jeszcze mienie spółki, to udziałowcy mogą być zaspokojeni wyłącznie w postępowaniu likwidacyjnym. Spółka w likwidacji nie ulega rozwiązaniu, w przypadku gdy postępowanie upadłościowe zostało zakończono w wyniku zaspokojenia wszystkich wierzycieli w całości lub zatwierdzenia układu albo gdy postępowanie upadłościowe zostało uchylone lub umorzone (art. 289 § 2, art. 477 § 2 k.s.h.²¹).

Jeszcze innym zjawiskiem prawnym jest wykreślenie spółki z rejestru bez przeprowadzenia jej likwidacji. Procedura ta ma charakter wyjątkowy. Zgodnie z art. 25a ust. 1 u.k.r.s. sąd rejestrowy wszczyna z urzędu postępowanie o rozwiązanie podmiotu wpisanego do rejestru bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego, w przypadku gdy: [1] oddalając wniosek o ogłoszenie upadłości lub umarzając postępowanie upadłościowe, sąd upadłościowy stwierdził, że zgromadzony w sprawie materiał daje podstawę do rozwiązania bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego; [2] oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości lub umorzono postępowanie upadłościowe z tego powodu, że majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania; [3] wydano postanowienie o odstąpieniu od postępowania

19 Ustawa z dnia 15.05.2015 r. Prawo restryktoryzacyjne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 814), dalej: p.r.

20 Postanowienie z dnia 18.12.1996 r. (I CKN 20/96); postanowienie z dnia 8.01.2002 r. (I CKN 752/99); postanowienie z dnia 5.12.2003 r. (IV CK 256/02); postanowienie z dnia 18.10.2006 r. (II CSK 136/06); postanowienie z dnia 20.09.2007 r. (CSK 240/07); R. Marek, *Ustanie bytu prawnego spółki kapitałowej a wygaśnięcie jej długów*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2016/6, s. 293; R. Kos, M. Porzycki, *Sytuacja prawna majątku pozostałego po wykreśleniu spółki kapitałowej – uwagi na gruncie postulatów przymusowej likwidacji niewypłacalnych spółek*, „Monitor Prawa Handlowego” 2013/3, s. 16 i n.; M. Bączyk, *Skutki prawne wadliwego zakończenia postępowania likwidacyjnego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Monitor Prawa Bankowego” 2012/11(24), s. 56–59; A. Terc (w.): *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2025, Legalis, komentarz do art. 288, pkt D.17.

21 Ustawa z dnia 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18, 96), dalej: k.s.h.

przymuszającego lub jego umorzeniu; mimo wezwania sądu rejestrowego nie złożono rocznych sprawozdań finansowych za dwa kolejne lata obrotowe; [4] mimo dwukrotnego wezwania sądu rejestrowego nie wykonano innych obowiązków. W toku postępowania o rozwiązanie podmiotu wpisanego do rejestru bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego sąd rejestrowy bada, czy podmiot ten posiada zbywalny majątek i czy faktycznie prowadzi działalność (art. 25a ust. 2 u.k.r.s.).

W stosunku do prostej spółki akcyjnej ustawodawca uregulował instytucję przejścia majątku likwidowanej spółki przez akcjonariusza. Zgodnie z art. 300[122] § 1 k.s.h. cały majątek prostej spółki akcyjnej może zostać przejęty przez oznaczonego akcjonariusza (tzw. akcjonariusza przejmującego), z obowiązkiem zaspokojenia wierzycieli i pozostałych akcjonariuszy, jeżeli przewiduje tak uchwała walnego zgromadzenia, podjęta większością trzech czwartych głosów, oddanych w obecności akcjonariuszy reprezentujących co najmniej połowę ogólnej liczby akcji, a sąd rejestrowy zezwoli na przejęcie²².

W praktyce może być też tak, że wierzyciele wystąpili o wszczęcie egzekucji w stosunku do spółki w likwidacji i likwidacja mienia spółki, jak i zaspokojenie wierzycieli odbywa się przy wykorzystaniu przymusu państwowego, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym sądowym bądź administracyjnym.

Aby uniknąć prowadzenia postępowania likwidacyjnego spółki, można ją połączyć z inną spółką. Spółka przejmowana albo spółki łączące się przez zawiązanie nowej spółki zostają rozwiązane, bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, w dniu wykreślenia z rejestru (art. 493 § 1 k.s.h.). Zgodnie z art. 530 § 1 k.s.h. spółka dzielona zostaje rozwiązana bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego w dniu wykreślenia jej z rejestru (dzień podziału). Zgodnie z art. 530 § 2 k.s.h. zasada ta nie dotyczy podziału przez wydzielenie oraz podziału przez wyodrębnienie²³.

V. PROBLEM NIEZAKOŃCZONYCH POSTĘPOWAŃ Z UDZIAŁEM LIKUIDOWANEJ SPÓŁKI

Jeżeli w stosunku do spółki w likwidacji prowadzone jest postępowanie egzekucyjne sądowe albo administracyjne (czyli tzw. postępowanie wykonawcze), wówczas nie można spółki wykreślić z rejestru do czasu zakończenia postępowań egzekucyjnych przeciwko spółce. Należy uznać, że nie jest możliwe wykreślenie spółki z rejestru w czasie trwania postępowania upadłościowego spółki albo postępowania restrukturyzacyjnego (są to także postępowania wykonawcze, ale z wbudowanym

22 Zob. szerzej na ten temat: P. Zdanikowski, *Przejęcie majątku prostej spółki akcyjnej przez oznaczonego akcjonariusza*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022/5, s. 22–26; K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Dwie koncepcje przejścia majątku spółki – przez spółnika spółki jawnej i przez akcjonariusza prostej spółki akcyjnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023/9, s. 2–10.

23 Zob. np. R. Adamus, *Podział spółki przez wyodrębnienie*, „Prawo w Działaniu” 2022/52, s. 123–143.

etapem rozpoznawczym). Wymienione tu postępowania oparte są na przymusie państwowym.

W niektórych przypadkach nie powstanie problem kontynuacji postępowań z udziałem spółki kapitałowej w likwidacji. Czynności likwidacyjne likwidatora w postaci zbycia składników mienia mogą mieć wpływ na niektóre postępowania cywilne. Zgodnie z art. 192 pkt 3 k.p.c. z chwilą doręczenia pozwu zbycie w toku sprawy rzeczy lub prawa, objętych sporem, nie ma wpływu na dalszy bieg sprawy; nabywca może jednak wejść na miejsce zbywcy za zezwoleniem strony przeciwnej.

Kodeks spółek handlowych milczy w sprawie dopuszczalności zakończenia likwidacji spółki w sytuacji, gdy cały czas są w toku postępowania z udziałem likwidowanej spółki. Co istotne, Kodeks spółek handlowych nie wprowadza zakazu wykreślenia spółki z rejestru, gdy ta jest uczestnikiem postępowań cywilnych, administracyjnych czy sądowno-administracyjnych. Ujmując rzecz jeszcze inaczej: zakończenie postępowań z udziałem spółki w likwidacji formalnie nie zostało sformułowane jako przesłanka wykreślenia spółki z rejestru.

Zagadnienie to należy jednak do spornych²⁴. Maurycy Allerhand na gruncie zbliżonej regulacji Kodeksu handlowego wyraził następujące zapatrywanie (pisownia oryginalna): „po wykreśleniu spółki z rejestru nie może ona dalej prowadzić wszczętych poprzód procesów, i te nie mogą być dalej przeciwko niej prowadzone, zaczem albo należy je umorzyć dla braku strony, albo też w proces może wystąpić ta osoba, która obejmuje dług lub na którą przechodzi wierzytelność; jeżeli do depozytu sądowego złożoną sumę przypadłą na wierzytelność sporną, biernie legitymowane są te osoby które w myśl uchwały ostatniego zgromadzenia mają otrzymać zabezpieczenie w razie gdyby proces wypada na niekorzyść osoby, roszczącej sobie wierzytelność do spółki”²⁵. Zatem w opinii Maurycego Allerhanda niezakończone procesy sądowe nie wyłączają dopuszczalności wykreślenia spółki kapitałowej z rejestru.

Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 31.01.2017 r., XGa 765/16 dopuścił wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mimo faktu, iż wobec spółki toczyły się postępowania cywilne w sprawach o zapłatę. Stanowisko to spotkało się z krytyką²⁶. W literaturze nie brakuje stanowisk o potrzebie zakończenia postępowań przed wykreśleniem spółki: „By móc zakończyć postępowanie likwidacyjne, muszą być zakończone wszelkie sprawy spółki, w tym postępowania sądowe i administracyjne, w których ona uczestniczy”²⁷. „Likwidacja może się

24 Zob. np. S. Nowak, *Niedokończone sprawy spółki jawnej po jej wykreśleniu z rejestru z perspektywy obowiązków jej wspólników*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016/8, s. 151 i n.

25 M. Allerhand, *Kodeks handlowy. Komentarz*, reprint: Bielsko-Biała 1997, s. 257, komentarz nr 16 do art. 277.

26 M. Kondej, *Trwające postępowania sądowe jako przesłanka wykluczająca możliwość uznania likwidacji spółki z o.o. za zakończoną, a tym samym wykreślenia jej z KRS. Glosa krytyczna do postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z 31 stycznia 2017 r. (X Ga 765/16)*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2018/1.

27 R. Pabis (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. J. Bieniak, M. Bieniak, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 288 pkt I.42.

zakończyć dopiero wówczas, gdy znanych wierzycieli zaspokojono lub zabezpieczono, zabezpieczono wierzycieli nieznanymi, ale którzy zgłosili się przed podziałem, zakończone zostały spory sądowe, w których spółka uczestniczyła”²⁸. Zatem z uwagi na zasadę, że likwidatorzy powinni zakończyć bieżące interesy spółki (art. 282 § 1 k.s.h.), wyprowadza się tezę, że likwidatorzy powinni także ukończyć postępowania, których stroną jest spółka.

Spór dotyczy także kwestii, czy złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu pozwala na wykreślenie spółki z rejestru. „Zabezpieczenie polegające na złożeniu odpowiednich sum do depozytu sądowego (art. 285) dotyczy m.in. wierzytelności spornych. Mogłoby to sugerować, że po zabezpieczeniu wierzytelności spornych spółka może zostać wykreślona z rejestru, pomimo że w toku jest spór dotyczący danej wierzytelności. Tak jednak nie jest, dopóki bowiem spór nie zostanie rozstrzygnięty nie da się ostatecznie przesądzić, czy kwota zabezpieczenia będzie należna wierzycielowi, czy też nie. Spółka nie może być więc zgłoszona do wykreślenia, lecz powinna prowadzić nadal spór z wierzycielem. Złożenie stosownych sum do depozytu sądowego na zabezpieczenie wierzytelności spornych jest okolicznością, która wraz ze spełnieniem pozostałych przesłanek z art. 286 § 1 pozwala na dystrybucję nadwyżki likwidacyjnej pomiędzy wspólników, jednakże nie jest to okoliczność umożliwiająca wykreślenie spółki z rejestru, jeżeli sam spór nadal trwa”²⁹. Pogląd ten jest racjonalny.

Interesujące stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19.07.2005 r., II PK 405/04. Zdaniem Sądu Najwyższego pracownik, który nie był uczestnikiem postępowania rejestrowego, mógł domagać się jego wznowienia (art. 524 § 2 k.p.c.), jeżeli doszło do zakończenia postępowania likwidacyjnego i wykreślenia pracodawcy będącego osobą prawną z Krajowego Rejestru Sądowego przed zakończeniem sprawy z powództwa pracownika o zasądzenie świadczenia ze stosunku pracy, a w toku postępowania likwidacyjnego pracodawca złożył do depozytu sądowego określoną kwotę pieniężną na zaspokojenie roszczeń pracownika, przy zastrzeżeniu warunku jej wypłaty polegającego na przedłożeniu prawomocnego wyroku sądu pracy zasądzającego tę należność, gdy ziszczenie tego warunku stało się niemożliwe wobec umorzenia postępowania. W oparciu o opisany tu przypadek można postawić tezę, że spółka uczestnicząca w postępowaniu sądowym nie może zostać wykreślona z rejestru, o ile byłoby to niekorzystne dla innych osób.

Jeżeli uchwała o zatwierdzeniu końcowego sprawozdania likwidacyjnego została zaskarżona powództwem o jej uchylenie albo stwierdzenie jej nieważności (względnie

28 A. Kidyba, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2010, Legalis/el., komentarz do art. 288 k.s.h.

29 M. Rodzyński (w:) *Kodeks spółek handlowych*, t. 2B, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz*. Art. 227–300, red. A. Opalski, Warszawa 2018, Legalis, komentarz do art. 288 pkt II.4.

o ustalenie jej nieistnienia), to samo przez się nie blokuje to wykreślenia likwidowanej spółki z rejestru przedsiębiorców³⁰.

VI. ANALOGIA IURIS Z PRAWA UPADŁOŚCIOWEGO I PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO

Posługując się pewną analogią, należy zwrócić uwagę, że przepisy o likwidacji spółek wskazują na styk z postępowaniem upadłościowym. Może bowiem być tak, że spółka w likwidacji zostanie postawiona w stan upadłości. Teoretycznie możliwe jest otwarcie likwidacji po ogłoszeniu upadłości spółki. Zatem postępowanie upadłościowe może zastąpić tryb likwidacji korporacyjnej.

W przypadku upadłości spółki jej rozwiązanie następuje po zakończeniu postępowania upadłościowego, z chwilą wykreślenia z rejestru. Wniosek o wykreślenie z rejestru składa syndyk (art. 289 § 1, art. 477§ 1 k.s.h.).

Z kolei postępowanie upadłościowe może ulec zakończeniu, pomimo że upadły nadal jest stroną różnych postępowań. Wyraźnie wynika to z regulacji art. 367 ust. 1 w zw. z art. 368 ust. 3 p.u. Zgodnie z tym przepisem, po zakończeniu postępowania upadłościowego umarza się wszczęte przez syndyka niezakończone procesy o uznanie za bezskuteczną czynności dokonanej przez upadłego ze szkodą dla wierzycieli. Przepis art. 367 ust. 2 w zw. z art. 368 ust. 3 p.u. w brzmieniu: „w innych postępowaniach cywilnych upadły wchodzi do postępowania w miejsce syndyka” raczej nie będzie miał zastosowania do przypadku spółki kapitałowej, która zostanie wykreślona z rejestru. Niemniej niezakończone postępowania cywilne nie stoją na przeszkodzie zakończeniu postępowania upadłościowego i w następstwie tego wykreśleniu spółki z rejestru.

Oczywiście syndyk masy upadłości, kierując się dyrektywami postępowania upadłościowego, może dokonać albo zbycia wierzytelności i praw (z tymi wiąże się prowadzone postępowania), albo poczekać z wnioskiem o zakończeniu postępowania upadłościowego do czasu zakończenia tych postępowań, które mogą przynieść wpływ do masy upadłości. Posługując się zatem argumentem *per analogiam iuris* (z bardzo dużą ostrożnością, gdyż postępowanie upadłościowe wiąże się z dużymi kosztami, dlatego ustawodawca przyjmuje rozwiązania dla jak najszybszego przeprowadzenia tej procedury), można postawić tezę, że co do zasady można wykreślić spółkę z rejestru, jeżeli ma nieukończone postępowania, ale są one bez znaczenia z punktu widzenia celów likwidacji.

Prawo spółdzielcze przewiduje możliwość kontynuacji wszelkich postępowań sądowych, których uczestnikiem była spółdzielnia, pomimo wykreślenia spółdzielni z rejestru z uwagi na zastosowanie szczególnego rodzaju podstawienia procesowego. Zatem jeżeli w przypadku spółki nie zachodzi podobny przypadek subrogacji

30 M. Rodzyńkiewicz (w:) *Kodeks...*, komentarz do art. 288, nb II.1.

procesowej, to dopuszczalność wykreślenia spółki kapitałowej z rejestru, bez zakończenia innych postępowań może budzić wątpliwości.

VII. PODSUMOWANIE

Kodeks spółek handlowych nie wymaga wprost, aby wszystkie postępowania z udziałem spółki w likwidacji zostały zakończone – jako warunek wykreślenia spółki z rejestru. Należy mieć na uwadze daleko idące skutki dla toczącego się postępowania, jakie wiążą się z bezsukcesyjną utratą zdolności sądowej, w następstwie wykreślenia spółki z rejestru.

Jeżeli dane postępowanie, w którym uczestniczy spółka w likwidacji:

- a) nie ma znaczenia z punktu widzenia celów postępowania likwidacyjnego;
- b) może zostać umorzone bez większego uszczerbku dla interesów innej osoby;
- c) nie ma znaczenia z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego;
- d) w istotnie nieproporcjonalny sposób przedłuża postępowanie likwidacyjne;

to można bronić poglądu, że w aktualnym stanie prawnym postępowanie takie nie stoi na przeszkodzie wykreśleniu spółki z rejestru. W praktyce będzie to raczej dotyczyło sytuacji wyjątkowych.

Powyższe rozważania są aktualne w sytuacji, gdy sąd rejestrowy wie o istnieniu takiego postępowania z udziałem spółki w likwidacji. W praktyce sądy rejestrowe w sprawie o wykreślenie spółki z rejestru zadają pytanie wnioskodawcy o to, czy spółka w likwidacji jest uczestnikiem postępowań sądowych niezakończonych prawomocnym orzeczeniem.

Jeżeli jednak sąd rejestrowy nie podejmie się rozważenia tej okoliczności, to może dojść do wykreślenia spółki z rejestru, pomimo że jest ona uczestnikiem niezakończonych postępowań sądowych. Niemniej w takiej sytuacji, jak wykazano w treści niniejszego opracowania, możliwa jest skarga o wznowienie postępowania rejestrowego. Wydaje się zatem, że wobec rozbieżności, jakie są możliwe w praktyce, wymagana byłaby interwencja ustawodawcy.

Prof. dr hab. Rafał Adamus

Pracownik Uniwersytetu Opolskiego.

An employee of the University of Opole.

ABSTRACT

Keywords: *liquidation, striking off from the register, proceedings*

The problem of ongoing proceedings involving a company in liquidation and the admissibility of striking the company off from the register

This study addresses the issue of liquidation of commercial partnerships and companies in the context of participation of partnerships and companies undergoing liquidation in court and administrative proceedings. The existing legislation does not address this issue with respect to partnerships and companies. Divergent views appear in literature and case law. However, the legislature has regulated this issue with respect to cooperatives. This study presents the views of the case law and literature. The author proposes his own conclusions.

Bibliografia

1. **Adamus Rafał**, *Finansowanie przez udziałowców kosztów likwidacji spółki kapitałowej a rozwiązanie spółki kapitałowej bez likwidacji*, „Rejent” 2015/1
2. **Adamus Rafał**, *Podział spółki przez wyodrębnienie*, „Prawo w Działaniu” 2022/52
3. **Adamus Rafał**, *Układ likwidacyjny w postępowaniu upadłościowym (w:) Instytucje Prawa upadłościowego i naprawczego*, red. A. Witosz, Katowice 2008, t. 2
4. **Allerhand Maurycy**, *Kodeks handlowy. Komentarz*, reprint: Bielsko-Biała 1997
5. **Bączyk Mikołaj**, *Skutki prawne wadliwego zakończenia postępowania likwidacyjnego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Monitor Prawa Bankowego” 2012/11(24)
6. **Kidyba Andrzej**, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2010, Legalis
7. **Kondej Mikołaj**, *Trwające postępowania sądowe jako przesłanka wykluczająca możliwość uznania likwidacji spółki z o.o. za zakończoną, a tym samym wykreślenia jej z KRS. Glosa krytyczna do postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z 31 stycznia 2017 r. (X Ga 765/16)*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2018/1
8. **Kopaczńska-Pieczniak Katarzyna**, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (w:) Biblioteka prawa spółek*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010, t. 2
9. **Kos Rafał, Porzycki Marek**, *Sytuacja prawna majątku pozostałego po wykreśleniu spółki kapitałowej – uwagi na gruncie postulatu przymusowej likwidacji niewypłacalnych spółek*, „Monitor Prawa Handlowego” 2013/3

10. **Marek Rafał**, *Ustanie bytu prawnego spółki kapitałowej a wygaśnięcie jej długów*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2016/6
11. **Michalski Marek** (w:) S. Sołtysiński, *System prawa prywatnego. Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2010, t. 17A i t. 17B.
12. **Nowak Sylwia**, *Niedokończone sprawy spółki jawnej po jej wykreśleniu z rejestru z perspektywy obowiązków jej wspólników*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016/8
13. **Pabis Robert** (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. J. Bienia, M. Bienia, Warszawa 2024, Legalis
14. **Rodzinkiewicz Mateusz** (w:) *Kodeks spółek handlowych*, t. 2B, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz. Art. 227–300*, red. A. Opalski, Warszawa 2018, Legalis
15. **Stepnowska Marta**, *Dopuszczalność stosowania przepisów prawa spółdzielczego do trybu likwidacji fundacji. Rozważania w kontekście poglądów Henryka Ciocha*, „Przegląd Sejmowy” 2021/4
16. **Terc Aleksandra** (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2025, Legalis
17. **Żbikowski Wawrzyniec**, *Zakończenie likwidacji spółki z o.o. oraz jej sukcesja prawna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019/5

Pojęcia kluczowe: odpowiedzialność posiłkowa, zasada skargowości, przymus adwokacko-radcowski, postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe, prawo karne skarbowe, prawo karne gospodarcze, proces karny

Bartosz Łukowiak

Odpowiedzialność posiłkowa w Kodeksie karnym skarbowym – postulaty *de lege ferenda*

ABSTRAKT

Celem artykułu jest próba zaproponowania zmian w Kodeksie karnym skarbowym, pozwalających na usunięcie części problemów związanych z instytucją odpowiedzialności posiłkowej. Uwagę poświęcono problemom związanym z wykorzystywaniem mechanizmu nakładania odpowiedzialności posiłkowej w celu zwiększenia poziomu represji stosowanej wobec oskarżonego, zakresem podmiotowym definicji podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej, obowiązkiem w odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej zasady skargowości, różnicami pomiędzy pozycją procesową podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej i jego pełnomocnika a pozycją procesową oskarżonego i jego obrońcy oraz katalogiem możliwych rozstrzygnięć w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej. W końcowej części artykułu zaproponowano brzmienie przepisów zmieniających aktualny stan prawny.

I. WPROWADZENIE

Jednym z charakterystycznych elementów postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe jest możliwość występowania w jego toku dodatkowej strony, nieznannej tzw. postępowaniu karnemu zwyczajnemu (tu: postępowaniu w sprawach o przestępstwa pospolite). Chodzi o podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej, a zatem podmiot, który zdaniem organów państwa odniósł – albo przynajmniej mógł odnieść – jakąkolwiek korzyść majątkową z przestępstwa skarbowego popełnionego przez oskarżonego będącego zastępcą tego podmiotu. Z uwagi na specyficzną relację łączącą podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej z domniemanym

sprawcą przestępstwa skarbowego, w myśl art. 24 § 1 i 2 Kodeksu karnego skarbowego¹ można uczynić ten podmiot w całości albo w części odpowiedzialnym za wymierzoną oskarżonemu (skazanemu) karę grzywny, ewentualnie za orzeczony wobec niego środek karny w postaci ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów. W myśl art. 184 § 1 k.k.s. odpowiedzialność ta ma charakter subsydiarny, co oznacza, że obowiązek zapłaty grzywny lub równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów przejdzie na podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej dopiero wówczas, gdy oskarżony nie zapłaci określonych należności w terminie, a jednocześnie zostanie stwierdzone, że nie można ich ściągnąć w drodze egzekucji.

Instytucja odpowiedzialności posiłkowej funkcjonuje w polskim prawie karnym skarbowym nieprzerwanie od blisko 100 lat². Pomimo przeprowadzenia w tym okresie szeregu zmian o większym lub mniejszym znaczeniu praktycznym – dotyczących chociażby katalogu obowiązków, za wykonanie których może odpowiadać zastępczo inny podmiot, czy kwestii fakultatywności nakładania odpowiedzialności posiłkowej³ – zasadniczy trzon (charakter) omawianej instytucji pozostał w zasadzie niezmienny. Tymczasem wydaje się, że po tylu latach obowiązywania regulacja dotycząca odpowiedzialności posiłkowej wymaga szeregu zmian, zarówno w aspekcie materialnoprawnym, jak i procesowym. Celem tego artykułu jest próba zaproponowania rozwiązań legislacyjnych pozwalających na usunięcie części problemów związanych ze stosowaniem przepisów regulujących odpowiedzialność posiłkową lub pozycją procesową podmiotu pociągniętego do takiej odpowiedzialności.

W celu zachowania zwięzłości tekstu, w toku dalszych rozważań pominięto uwagi dotyczące problemów dostatecznie opisanych już w dotychczasowym piśmiennictwie⁴ oraz problemów o niewielkim znaczeniu praktycznym. Warto jednak przynajmniej zasygnalizować, że instytucja odpowiedzialności posiłkowej (ściślej: sposób jej uregulowania) wymaga modyfikacji również w zakresie niestanowiącym przedmiotu tego artykułu. Ustawodawca powinien zadbać chociażby o jednolitość terminologiczną. Przykładowo, w art. 154a k.k.s. należałoby zastąpić nieznane innym przepisom kodeksu sformułowanie „osoba pociągnięta do odpowiedzialności posiłkowej” zdefiniowanym w art. 54 § 40 k.k.s. – i stosowanym na gruncie wszystkich pozostałych przepisów kodeksu – określeniem „podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej”. Występowanie w obrębie tej samej ustawy dwóch nazw – zwłaszcza, gdy tylko jedna

1 Ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2025 r. poz. 633), dalej: k.k.s. lub kodeks.

2 Na temat historii odpowiedzialności posiłkowej (do 1937 r. nazywanej odpowiedzialnością osób trzecich) zob. J. Znamierowski, *O mankamentach instytucji odpowiedzialności posiłkowej w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2014/7–8, s. 81–87.

3 Zob. J. Sawicki, *Odpowiedzialność posiłkowa w prawie karnym skarbowym – uwagi co do zasadności jej stosowania*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. 100/2, s. 526.

4 Chodzi tu m.in. o kwestię tzw. podstawy faktycznej odpowiedzialności posiłkowej, a zatem tego, czy odpowiedzialność ta jest lub powinna być oparta na zasadzie ryzyka czy może jednak na zasadzie winy w wyborze (ewentualnie winy w nadzorze); zob. T. Razowski, *Zakres podstawy faktycznej odpowiedzialności posiłkowej w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2010/12, s. 137–144; J. Znamierowski, *O mankamentach...*, s. 91–93.

z nich ma swoją definicję legalną – dla oznaczenia, jak się wydaje, tej samej instytucji prowadzi do powstania niepotrzebnych wątpliwości co do znaczenia poszczególnych wyrazów oraz celu (sensu) takiego rozróżnienia. Zmiana w tym zakresie pozwoliłaby na usunięcie ewentualnych wątpliwości, jak również na dostosowanie art. 154a k.k.s. do zasad techniki prawodawczej związanych z używaniem definicji legalnych⁵.

W toku dalszych wywodów uwagę poświęcono problemom związanym z:

1. wpływem nałożenia na dany podmiot odpowiedzialności posiłkowej na wymiar kary grzywny orzekanej wobec sprawcy przestępstwa skarbowego oraz wykorzystywaniem instytucji odpowiedzialności posiłkowej w celu zwiększenia poziomu represji stosowanej wobec oskarżonego (art. 24 § 3 k.k.s.);
2. zakresem podmiotowym definicji podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej i możliwością nakładania odpowiedzialności posiłkowej na jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (art. 53 § 40 k.k.s.);
3. obowiązywaniem w odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej zasady skargowości i możliwością wydania postanowienia o pociągnięciu określonego podmiotu do odpowiedzialności posiłkowej dopiero na etapie postępowania sądowego (art. 124 § 1 k.k.s.);
4. różnicami pomiędzy pozycją procesową podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej i jego pełnomocnika a pozycją procesową oskarżonego (podejrzanego) i jego obrońcy, w tym:
 - a) adekwatnością zakresu odesłania do odpowiedniego stosowania do podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej i jego pełnomocnika wybranych przepisów Kodeksu postępowania karnego⁶ dotyczących oskarżonego i jego obrońcy (art. 125 § 1 k.k.s.) i
 - b) brakiem po stronie podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej uprawnienia do sprzeciwienia się zakończeniu postępowania w formie konsensualnej, jeżeli zakończenie postępowania w taki sposób miałoby się wiązać z wymierzeniem oskarżonemu kary grzywny lub orzeczeniem wobec oskarżonego ścigania równowartości pieniężnej przypadku przedmiotów;
5. katalogiem możliwych rozstrzygnięć dotyczących odpowiedzialności posiłkowej oraz zależnością pomiędzy rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej a rozstrzygnięciem w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego (art. 163 zdanie pierwsze k.k.s.) oraz

5 Zob. § 146–154 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

6 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 i 304), dalej: k.p.k.

6. zakresem przymusu adwokacko-radcowskiego obciążającym podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej w związku z wnoszeniem zwyyczajnych oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 169 k.k.s.).

Poszczególne problemy nie zostały omówione w kolejności od najistotniejszego do najmniej istotnego. Kolejność rozważań wynika jedynie z systematyki kodeksu, w związku z czym w pierwszej kolejności opisano zagadnienie o charakterze materialnoprawnym (pkt 2), a następnie szereg zagadnień o charakterze procesowym (pkt 3–7). W końcowej części artykułu zaproponowano brzmienie ewentualnych przepisów zmieniających aktualny stan prawny.

II. WPLYW NAŁOŻENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIŁKOWEJ NA WYMIAR KARY GRZYWNY

Zgodnie z art. 24 § 3 k.k.s., w razie nałożenia odpowiedzialności posiłkowej przy wymiarze kary grzywny należy stosować odpowiednio art. 23 § 3 k.k.s. Obowiązki przywołanego przepisu oznaczają, że w razie nałożenia odpowiedzialności posiłkowej ustawodawca nakazuje uwzględniać przy wymiarze grzywny, oprócz okoliczności związanych bezpośrednio z oskarżonym, również warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe oraz możliwości zarobkowe podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej. Rozwiązanie to pozostaje w oczywistej sprzeczności z samą ideą odpowiedzialności posiłkowej. Celem istnienia tej instytucji jest przecież wyłącznie „maksymalne zabezpieczenie interesów gospodarki finansowej państwa”⁷, a nie represjonowanie podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej ani tym bardziej oskarżonego.

Surowość kary grzywny powinna być dostosowywana wyłącznie do sprawcy przestępstwa skarbowego. Rolą podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej jest co najwyżej zapłacić tę grzywnę w razie niewywiązania się z tego obowiązku przez skazanego. Za nieuzasadnioną należy uznać możliwość zmiany (w praktyce: wyłącznie podwyższenia⁸) wysokości stawki dziennej grzywny jedynie z uwagi na występowanie w sprawie również podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej.

Po pierwsze, surowość kary ma odpowiadać czynowi, w związku z którym została wymierzona, oraz jego sprawcy. Nie mogą mieć na nią wpływu kwestie w zasadzie czysto proceduralne (występowanie w postępowaniu dodatkowej strony) czy kwestie związane dopiero z etapem postępowania wykonawczego. W myśl zasady

7 Z. Siwik, *Systematyczny komentarz do ustawy karnej skarbowej. Część ogólna*, Wrocław 1993, s. 375.

8 Tak m.in. T. Grzegorzczak, *Odpowiedzialność posiłkowa w obecnym prawie karnym skarbowym i w przyszłej u.k.s.*, „Palestra” 1997/1–2, s. 28 oraz T. Razowski (w:) P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017, teza 8 do art. 24.

równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP⁹), jeśli dwie osoby mające podobną sytuację majątkową dopuściły się takiego samego czynu, to – przyjmując podobieństwo również co do innych okoliczności mających znaczenie dla wymiaru kary grzywny (określonych w art. 23 § 3 k.k.s.) – również wymierzone im kary powinny być podobne. Podwyższanie surowości jednej z nich tylko dlatego, że dana osoba działała jako zastępca podmiotu znajdującego się w lepszej kondycji finansowej, nie znajduje jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Oceny tej nie zmienia fakt, że teoretycznie o surowości grzywny świadczy wyłącznie liczba wymierzonych sprawcy stawek dziennych, a nie wysokość pojedynczej stawki dziennej. Skoro wysokość stawki dziennej grzywny jest w sposób oczywisty niedostosowana do osoby mającej zapłacić tę grzywnę, to bez wątpienia „całą” karę grzywny należy uznać za niewspółmiernie dolegliwą.

Po drugie, nie można wykluczyć – a wręcz należy założyć – że skazany wykonany wymierzona mu karę (dobrowolnie albo przymusowo). W sytuacjach tego typu odpowiedzialność posiłkowa w ogóle się nie zrealizuje, w związku z czym nie sposób ustalić, dlaczego fakt skorzystania z tej instytucji (na etapie wyrokowania w istocie jedynie hipotetycznie, tj. na wypadek niezapłacenia grzywny przez skazanego) miałby niekorzystnie wpływać na rozmiar orzekanej wobec sprawcy sankcji karnej. Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, należy uchylić art. 24 § 3 k.k.s.

III. ZAKRES PODMIOTOWY DEFINICJI PODMIOTU POCIĄGNIĘTEGO DO ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIŁKOWEJ

Definicja podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej została zamieszczona w art. 53 § 40 k.k.s. W myśl tego przepisu desygnatem wskazanego pojęcia ma być „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, którą organ prowadzący postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe wezwał do udziału w tym charakterze”. Wątpliwości budzi pierwsza część analizowanej definicji. Zgodnie bowiem z art. 24 § 1 k.k.s. odpowiedzialność posiłkową można nałożyć wyłącznie na „osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną”. Różnica pomiędzy przywołanymi przepisami polega na tym, że jeden z nich dotyczy – *lege non distinguente* – wszelkich jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w tym także jednostek pozbawionych zdolności prawnej (np. spółek cywilnych), podczas gdy hipotezą drugiego z nich objęte są tylko te jednostki organizacyjne, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną

9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483, z 2001 r. nr 28 poz. 319, z 2006 r. nr 200 poz. 1471 oraz z 2009 r. nr 114 poz. 946).

(tzw. ułomne osoby prawne, osoby ustawowe, niepełne osoby prawne¹⁰). O tym, że ustawodawca świadomie odróżnia – również na potrzeby regulacji z zakresu prawa karnego skarbowego – jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej od jednostek organizacyjnych wprawdzie nieposiadających takiej osobowości, ale posiadających zdolność prawną, najlepiej świadczy historia modyfikacji brzmienia art. 9 § 3 k.k.s. W uzasadnieniu projektu ustawy z 1.12.2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług¹¹ wprost wskazano, że celem wykreślenia z końcowej części wskazanego przepisu wyrażenia „której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną” było niejako odwrócenie skutków dotychczasowego orzecznictwa¹² i włączenie spółek cywilnych do katalogu podmiotów wskazanych w art. 9 § 3 k.k.s.¹³

Zmiana powinna polegać na uszczegółowieniu definicji z art. 53 § 40 k.k.s. o regulację wynikającą z art. 24 § 1 k.k.s. (ewentualnie, w celu usunięcia *superfluum* ustawowego, na uregulowaniu kręgu podmiotów mogących podnosić odpowiedzialność posiłkową wyłącznie w jednym z przywołanych przepisów). W związku z nią, z przyczyn czysto językowych (w celu uniknięcia używania zwrotu „jednostka [...], której [...], którą [...]”), sformułowanie „którą organ prowadzący postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe wezwał do udziału w tym charakterze” powinno zostać zastąpione sformułowaniem „wezwana do udziału w tym charakterze przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze w sprawie o przestępstwo skarbowe”.

IV. POCIĄGANIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIŁKOWEJ NA ETAPIE JURYSDYKCYJNYM

W myśl art. 124 § 1 k.k.s. pociągnięcie do odpowiedzialności posiłkowej następuje w formie postanowienia. Przyjmuje się, że wskazane orzeczenie pełni w stosunku do podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej rolę analogiczną do roli, jaką postanowienie o przedstawieniu zarzutów pełni w stosunku do podejrzanego¹⁴. O ile jednak postanowienie o przedstawieniu zarzutów można wydać wyłącznie na etapie postępowania przygotowawczego i może to zrobić jedynie organ ścigania, o tyle

10 W piśmiennictwie cywilistycznym nie ma zgodności co do najbardziej adekwatnego sposobu nazywania podmiotów, o których mowa w art. 33¹ § 1 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071); zamiast wielu zob. J. Frąckowiak (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1205–1207 oraz cytowaną tam literaturę.

11 Dz.U. poz. 2024.

12 Zob. chociażby uchwałę SN z 26.04.2007 r. (I KZP 7/07), OSNKW 2007/5, poz. 38 oraz postanowienie SN 29.01.2009 r. (I KZP 28/08), OSNKW 2009/2, poz. 14, w których uznano, że spółka cywilna nie należy do kręgu podmiotów wskazanych w art. 9 § 3 k.k.s. (w jego ówczesnym brzmieniu) właśnie z uwagi na brak zdolności prawnej.

13 *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*, Sejm VIII kadencji, druk nr 965, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7E779774C14B578BC125805A0048C94D/%24File/965.pdf> (dostęp: 21.08.2025 r.), s. 42.

14 Wyrok SN z 25.09.2020 r. (III KA 1/19), LEX nr 3277093; T. Grzegorzczuk, *Odpowiedzialność...*, s. 26; J. Zagrodnik (w:) L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2020, Nb. 1 do art. 124; J. Znamierowski, *O mankamentach...*, s. 94–95.

nie ma przeszkód, aby postanowienie o pociągnięciu do odpowiedzialności posiłkowej wydał dopiero sąd po wniesieniu przez oskarżyciela publicznego aktu oskarżenia. Zgodnie bowiem z art. 124 § 2 k.k.s. omawiane rozstrzygnięcie wydaje w postępowaniu przygotowawczym organ prowadzący to postępowanie, a po wniesieniu aktu oskarżenia – sąd. Co istotne, sąd może podjąć taką decyzję nie tylko na wniosek oskarżyciela publicznego, ale również z urzędu, tj. niezależnie od stanowiska oskarżyciela publicznego lub nawet wbrew temu stanowisku.

W literaturze podkreśla się, że istnienie po stronie sądu uprawnienia do wydawania postanowienia o pociągnięciu do odpowiedzialności posiłkowej stanowi odstępstwo od zasady skargowości (art. 14 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.) oraz dobitny przejaw inkwizycyjności. Regulacja ta narusza również przyjęty w procesie karnym podział ról procesowych, skoro wydając takie postanowienie, sąd w istocie przejawia wolę ścigania (zastępczego) określonego podmiotu, przejmując tym samym funkcje właściwe organom ścigania i oskarżycielowi publicznemu¹⁵.

Unormowanie z art. 124 § 2 k.k.s. w jego aktualnym brzmieniu należy uznać także za naruszające przysługujące podmiotowi pociągniętemu do odpowiedzialności posiłkowej prawo do obrony. Wydanie postanowienia o pociągnięciu do odpowiedzialności posiłkowej dopiero na etapie postępowania sądowego (zwłaszcza gdy ma miejsce na późniejszym etapie rozprawy głównej) pozbawia podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej wpływu na przebieg postępowania przygotowawczego (ewentualnie również na przebieg części rozprawy głównej). Tymczasem skoro rozstrzygnięcie o nałożeniu odpowiedzialności posiłkowej wiąże się z powstaniem po stronie podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej negatywnych konsekwencji, podmiot ten powinien mieć zagwarantowaną możliwość realnego odpiernia twierdzeń oskarżyciela publicznego (prawo do obrony w znaczeniu materialnym¹⁶).

Wydaje się, że art. 124 § 2 k.k.s. – w którym mowa ogólnie o „sądzie” oraz „postępowaniu po wniesieniu aktu oskarżenia” – *lege non distinguente* nie wyklucza wydania omawianego rozstrzygnięcia nawet dopiero na etapie postępowania apelacyjnego. W takim przypadku podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej zostałby pozbawiony również prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia o nałożeniu na niego odpowiedzialności posiłkowej (art. 78 Konstytucji RP) oraz prawa do dwuinstancyjnego postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). Co prawda w orzecznictwie wskazuje się niekiedy, że z uwagi na gwarancyjny charakter omawianego rodzaju orzeczenia oraz pełnienie przez nie funkcji właściwych postanowieniu o przedstawieniu zarzutów

¹⁵ Tak trafnie J. Skorupka, *Komentarz do wybranych przepisów Kodeksu karnego skarbowego*, LEX 2020, teza 4 do art. 124.

¹⁶ Na temat pojęcia prawa do obrony w znaczeniu materialnym zob. J. Skorupka (w:) *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2022, s. 212 i n.

nie należy zwlekać z jego wydaniem¹⁷, jednak naruszenie takiego zalecenia nie jest obecnie obwarowane jakąkolwiek sankcją.

Zgodnie z art. 155 § 7 zdanie pierwsze k.k.s., w razie uznania istnienia podstaw do nałożenia na dany podmiot odpowiedzialności posiłkowej prokurator lub finansowy organ postępowania przygotowawczego dołącza do aktu oskarżenia wnioski o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej. Należy przyjąć, że tak jak postanowienie o pociągnięciu do odpowiedzialności posiłkowej stanowi odpowiednik postanowienia o przedstawieniu zarzutów, tak wniosek o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej stanowi odpowiednik aktu oskarżenia¹⁸. Do nałożenia odpowiedzialności posiłkowej na określony podmiot powinno zatem dochodzić wyłącznie w razie uwzględnienia wskazanego wniosku, którego dołączenie do aktu oskarżenia powinno stanowić warunek konieczny wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej.

Zmiana art. 124 § 2 k.k.s. powinna polegać na uniemożliwieniu wydawania postanowienia o pociągnięciu do odpowiedzialności posiłkowej na etapie postępowania sądowego, a tym samym wyeliminowaniu możliwości rozstrzygania w przedmiocie takiej odpowiedzialności w sytuacji, w której oskarżyciel publiczny nie złożył wniosku o wydanie takiego rozstrzygnięcia. Wskazany zabieg legislacyjny doprowadziłby do ujednolicenia zasad wychodzenia przez sąd karny poza granice tzw. skargi zasadniczej. Podobnie bowiem jak akt oskarżenia, również wniosek o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej należy uznać za przykład skargi zasadniczej. Wraz z wejściem w życie postulowanej zmiany wydanie rozstrzygnięcia o nałożeniu odpowiedzialności posiłkowej, pomimo niezłożenia przez oskarżyciela publicznego stosownego wniosku, wiązałoby się z zaistnieniem tzw. bezwzględnej przyczyny odwoławczej w postaci wydania orzeczenia w sytuacji braku skargi uprawnionego oskarżyciela (art. 439 § 1 pkt 9 w zw. z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.).

W związku z modyfikacją w zakresie art. 124 § 2 k.k.s., użyte w art. 124 § 3 k.k.s. – regulującym zawartość treściową postanowienia o pociągnięciu do odpowiedzialności posiłkowej – pojęcie „oskarżony” powinno zostać zastąpione pojęciem „podejrzany”.

V. POZYCJA PROCESOWA PODMIOTU POCIĄGNIĘTEGO DO ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIŁKOWEJ I JEGO PEŁNOMOCNIKA A POZYCJA OSKARŻONEGO I JEGO OBROŃCY

Zgodnie z art. 125 § 1 k.k.s. do podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej oraz jego pełnomocnika stosuje się odpowiednio szereg przepisów dotyczących podejrzanego, oskarżonego i obrońcy. Katalog przepisów, do których następuje odesłanie – jakkolwiek *prima facie* dość obszerny – należy uznać za zbyt wąski.

17 Wyrok SN z 25.09.2020 r. (III KA 1/19), LEX nr 3277093.

18 T. Dudek, *Wybrane zagadnienia dotyczące funkcjonowania podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej w postępowaniu karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2016/9, s. 62.

Wątpliwości budzi przede wszystkim zaniechanie odesłania do odpowiedniego stosowania również art. 178 pkt 1, art. 338 § 2–6 oraz art. 349 k.p.k. Rozszerzenie zakresu przepisów dotyczących podejrzanego, oskarżonego lub ich obrońców, stosowanych odpowiednio do podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej oraz jego pełnomocnika, o przywołane wyżej regulacje sprawiłoby, że:

1. nie można by przesłuchać w charakterze świadka również pełnomocnika podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej co do faktów, o których dowiedział się, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę (art. 178 pkt 1 k.p.k.);
2. podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej uzyskalby prawo do wniesienia odpowiedzi na akt oskarżenia (art. 338 § 2 k.p.k.);
3. w przypadku zaistnienia niebezpieczeństwa ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” podmiotowi pociągniętemu do odpowiedzialności posiłkowej doręczany byłby odpis aktu oskarżenia bez uzasadnienia (art. 338 § 3 k.p.k.);
4. w przypadku wniesienia aktu oskarżenia w postaci elektronicznej byłby on doręczany podmiotowi pociągniętemu do odpowiedzialności posiłkowej na adres poczty elektronicznej (art. 338 § 4 i 5 k.p.k.);
5. jeśli podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim, odpis aktu oskarżenia byłby mu doręczany wraz z tłumaczeniem (art. 338 § 6 k.p.k.);
6. w razie wyznaczenia posiedzenia wstępnego, uprawnienia i obowiązki oskarżonego i jego obrońcy dotyczyłyby również podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej oraz jego pełnomocnika (art. 349 k.p.k.)¹⁹.

Zmiana mająca na celu częściowe zrównanie sytuacji podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej z sytuacją oskarżonego powinna polegać również na przyznaniu temu pierwszemu uprawnienia do sprzeciwienia się zakończeniu postępowania w formie konsensualnej, jeżeli zakończenie postępowania w taki sposób miałoby się wiązać z wymierzeniem oskarżonemu kary grzywny lub orzeczeniem wobec niego ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów. Skoro skutki zawarcia takiego porozumienia ostatecznie mogą obciążać podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej, powinien on mieć możliwość decydowania o tym, czy kwestie mające znaczenie z punktu widzenia jego interesu prawnego (w szczególności kwestia sprawstwa i winy oskarżonego, kwestia spełnienia przesłanek z art. 24 § 1 k.k.s., kwestia surowości kary grzywny oraz kwestia właściwej wysokości stawki dziennej grzywny) zostaną rozpoznane w ramach rozprawy głównej. Postulowana regulacja powinna przewidywać, że sprzeciw może zostać wyrażony przez podmiot pociągnięty

19 Na temat innych możliwych wadliwości odesłania z art. 125 § 1 k.k.s. zob. J. Znamierowski, *O mankamentach...*, s. 95.

do odpowiedzialności posiłkowej – na wzór zgłoszenia interwencji (art. 127 § 1 zdanie pierwsze k.k.s.) – zarówno na piśmie, jak i ustnie do protokołu.

Jednocześnie powinna ona zawierać zastrzeżenie, zgodnie z którym podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej nie może wyrazić wiążącego sprzeciwu w sytuacji, w której oskarżony i organy ścigania nie uzgodniły w ramach porozumienia orzeczenia wobec oskarżonego jakiegokolwiek środka reakcji karnej, za którego wykonanie miałby odpowiadać również podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej. Zakończenie postępowania w sposób konsensualny w tego typu sprawach nie oddziałuje na sferę praw czy obowiązków wskazanego podmiotu, w związku z czym nie ma potrzeby zapewniania mu wszelkich możliwych gwarancji procesowych.

VI. KATALOG MOŻLIWYCH ROZSTRZYGNIĘĆ W PRZEDMIOCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIŁKOWEJ

Zgodnie z art. 163 zdanie pierwsze k.k.s. orzeczenie kończące postępowanie powinno w miarę potrzeby zawierać także rozstrzygnięcie m.in. co do przypadku przedmiotów, co do należności publicznoprawnej uszczuplonej czynem zabronionym czy właśnie co do odpowiedzialności posiłkowej. O ile zasadniczych wątpliwości nie budzi to, jak powinno się kształtować pozytywne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej, o tyle ani przywołany przepis, ani żaden inny przepis kodeksu nie regulują, na czym powinno polegać negatywne rozstrzygnięcie w omawianym przedmiocie. Nie wiadomo zatem, czy reakcją na niestwierdzenie istnienia przesłanek z art. 24 § 1 k.k.s. powinno być np. nienakładanie na dany podmiot odpowiedzialności posiłkowej, oddalenie wniosku o nałożenie takiej odpowiedzialności, nieuwzględnienie tego wniosku, pozostawienie go bez rozpoznania, czy może umorzenie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej. Nie jest również jasne, czy rozstrzygnięcie to powinno się kształtować odmiennie w zależności od tego, czy doszło do uniewinnienia oskarżonego (co w ogóle uniemożliwia nałożenie na dany podmiot odpowiedzialności posiłkowej), czy też do przyjęcia, że – pomimo uznania oskarżonego za winnego – nie ustalono zrealizowania przesłanek z art. 24 § 1 k.k.s. Kwestia ta budzi istotne wątpliwości²⁰, dlatego ustawodawca powinien zdecydować się na jednoznaczne określenie reguł rozpoznawania załączonego do aktu oskarżenia wniosku o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej, o którym mowa w art. 155 § 7 k.k.s. Tym bardziej, że w art. 163 zdanie drugie k.k.s. wprost przesądzono – choć nie do końca trafnie, o czym dalej – jak powinno wyglądać negatywne rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o zobowiązanie określonego podmiotu do zwrotu na rzecz

20 Por. F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, t. 2, Art. 54–191, Kraków 2006, teza 10 do art. 163; J. Błachut (w:) J. Błachut, G. Keler, A. Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024, teza 5 do art. 163; J. Zagrodnik (w:) L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks...*, Nb. 3 do art. 163.

Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego korzyści majątkowej uzyskanej z przestępstwa skarbowego zarzucanego oskarżonemu.

Kształt negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności posiłkowej powinien zależeć od tego, czy do nieskorzystania z tej formy odpowiedzialności zastępczej dochodzi dlatego, że nie zostały spełnione materialnoprawe przesłanki omawianej instytucji, czy może dlatego, że z uwagi na rodzaj rozstrzygnięcia merytorycznego wydanego w stosunku do oskarżonego analizowanie tych przesłanek nie miało w ogóle sensu. Podobnie jak treść zamieszczonego w wyroku negatywnego rozstrzygnięcia dotyczącego sprawstwa i winy oskarżonego zależy od tego, czy rozstrzygnięcie to ma charakter materialny (uniewinnienie) czy jedynie formalny (umorzenie postępowania), tak również treść rozstrzygnięcia dotyczącego odpowiedzialności posiłkowej powinna się przedstawiać odmiennie w zależności od przyczyn wydania danego rozstrzygnięcia.

W przypadku, w którym sąd uniewinnił oskarżonego lub umorzył postępowanie, analizowanie przesłanek z art. 24 § 1 k.k.s. (m.in. tego, czy na skutek zachowania oskarżonego podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej uzyskał jakąkolwiek korzyść) jest bezcelowe, w związku z czym sąd powinien pozostawić wniosek o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej bez rozpoznania. Podobnie należy ocenić sytuację, w której sąd co prawda skazał oskarżonego, ale nie wymierzył mu kary grzywny ani nie orzekł wobec niego ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, a zatem nie wydał żadnego rozstrzygnięcia, za które w myśl art. 24 § 1 i 2 k.k.s. można by uczynić posiłkowo odpowiedzialnym inny podmiot. Jeśli jednak sąd skazał oskarżonego i wymierzył mu karę grzywny lub orzekł wobec niego ściągnięcie równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, a mimo to nie ustalił istnienia podstaw do pociągnięcia określonego podmiotu do odpowiedzialności zastępczej (kwestia merytoryczna), najbardziej adekwatnym rozstrzygnięciem byłoby oddalenie wniosku o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej, na wzór chociażby oddalenia kaskacji (art. 537 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.), wniosku o wznowienie postępowania (art. 547 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.) czy wniosku dowodowego (art. 170 § 1 *in principio* k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.). W przeszłości analogiczna reguła dotyczyła rozstrzygnięć w przedmiocie powództwa cywilnego. Sąd uwzględniał je lub oddalał jedynie w razie skazania oskarżonego, a w każdym innym przypadku (a zatem m.in. w razie uniewinnienia oskarżonego) pozostawiał je bez rozpoznania (por. art. 415 § 1 i 2 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 30.06.2015 r.).

Jedynie na marginesie warto zauważyć, że przywołaną wyżej argumentację *mutatis mutandis* można by odnieść również do wniosku o zobowiązanie podmiotu, o którym mowa w art. 24 § 5 k.k.s., do zwrotu korzyści majątkowej. Tym samym za nietrafne należy uznać wynikające z art. 163 zdanie drugie k.k.s. zrównanie sytuacji, w których do nieuwzględnienia przywołanego wniosku dochodzi na skutek

uniewinnienia oskarżonego, z sytuacją, w której negatywne rozstrzygnięcie w tym przedmiocie wynika z faktu, że przypisane oskarżonemu przestępstwo skarbowe nie przyniosło danemu podmiotowi korzyści majątkowej. *De lege lata* w obydwu sytuacjach sąd powinien pozostawić stosowny wniosek bez rozpoznania.

Wychodząc na moment poza tematykę związaną *stricte* z postępowaniem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, warto zasygnalizować, że podobną zmianę powinno się przeprowadzić również w kontekście wniosku, o którym mowa w art. 91a k.p.k. (por. art. 415a k.p.k.).

VII. PODMIOT POCIĄGNIĘTY DO ODPOWIEDZIALNOŚCI POSIŁKOWEJ A PRZYMUS ADWOKACKO-RADCOWSKI

Reakcji ustawodawcy wymaga również aktualny zakres przymusu adwokacko-radcowskiego nałożonego na podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej w związku z wnoszeniem poszczególnych środków zaskarżenia. Zgodnie z art. 169 k.k.s. podmiot odpowiedzialny posiłkowo lub interwenient może wnieść kasację lub wniosek o wznowienie postępowania wyłącznie przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. Regulacja ta budzi wątpliwości, i to z kilku różnych powodów.

Po pierwsze, nie jest jasne, dlaczego przymus adwokacko-radcowski obciążający podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej dotyczy obecnie jedynie nadzwyczajnych środków zaskarżenia i nie obejmuje apelacji wnoszonych od wyroków sądu okręgowego oraz wojskowego sądu okręgowego. *De lege lata* przymus w zakresie wskazanych zwyczajnych środków zaskarżenia dotyczy wyłącznie oskarżonego (art. 446 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.). Wbrew sugestii płynącej z brzmienia art. 115 § 2 k.k.s., rozpoznanie sprawy w I instancji przez sąd okręgowy może mieć miejsce również w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Możliwość taka wynika chociażby z art. 25 § 2, art. 33 oraz art. 34 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. Z kolei właściwość rzeczowa wojskowego sądu okręgowego wynika bezpośrednio z kodeksu (art. 115 § 3 pkt 2 k.k.s.). Oznacza to, że również podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej (nazywany przez ustawodawcę na tym etapie „podmiotem odpowiedzialnym posiłkowo”²¹) może wnieść apelację od wyroku sądu okręgowego albo wojskowego sądu okręgowego, w związku z czym aktualny brak w tym zakresie przymusu adwokacko-radcowskiego jest niezrozumiały, a przy tym w pewnym sensie krzywdzący dla oskarżonego. Objęcie wskazanego podmiotu

21 Wprowadzenie odrębnej nazwy dla wyróżnienia podmiotu, wobec którego wydano nieprawomocne rozstrzygnięcie o nałożeniu odpowiedzialności posiłkowej, wydaje się zbędne, a jednocześnie niespójne z pozostałymi przepisami procesowymi. Warto zauważyć, że ustawodawca nazywa osobę skazaną nieprawomocnym wyrokiem w dalszym ciągu „oskarżonym” (zob. np. art. 434 § 4, art. 438 pkt 1, art. 442 § 1 zdanie drugie i art. 455 zdanie drugie k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.). Mało tego, pojęciem „oskarżony” prawodawca posługuje się niekiedy nawet w odniesieniu do osoby już prawomocnie skazanej (zob. art. 523 § 2 i art. 537 § 2 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.).

przymusem adwokacko-radcowskim wydaje się konieczne zwłaszcza w odniesieniu do spraw rozpoznawanych w I instancji przez wojskowe sądy okręgowe. Apelacje od takich wyroków rozpoznaje sam Sąd Najwyższy (art. 655 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.), w związku z czym tym bardziej należy oczekiwać, że środki zaskarżenia rozpoznawane przez ten sąd będą sporządzane wyłącznie przez profesjonalistów.

Po drugie, przymus adwokacko-radcowski obciążający podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej powinien zostać rozszerzony również na skargę na wyrok sądu odwoławczego, o której mowa w rozdziale 55a k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. Nieuwzględnienie w art. 169 k.k.s. tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia stanowi najprawdopodobniej lukę wynikającą jedynie z niedostrzeżenia konieczności znowelizowania postanowień kodeksu w związku ze zmianami wprowadzonymi blisko 10 lat temu w Kodeksie postępowania karnego²², ponieważ nie ma żadnych racjonalnych powodów dla różnicowania w tej kwestii sytuacji oskarżonego (art. 526 § 2 w zw. z art. 539f k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.) oraz pozostałych stron postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe. Zmiana w tym zakresie pozwoliłaby na dostosowanie regulacji z zakresu prawa karnego skarbowego do reszty systemu prawnego.

Po trzecie, w celu dostosowania treści art. 169 k.k.s. do standardu wskazanego w wyroku TK z 21.06.2016 r., SK 2/15²³, stwierdzającego niekonstytucyjność rozwiązania, zgodnie z którym adwokaci i radcowie prawni nie mogą sporządzać ani wnosić kasacji we własnej sprawie bez pośrednictwa pełnomocnika, należy zastąpić użyty w tym przepisie zwrot „przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym” sformułowaniem „przez adwokata lub radcę prawnego”. Wprawdzie przywołane orzeczenie dotyczyło bezpośrednio jedynie art. 526 § 2 k.p.k., jednak argumentacja zawarta w jego uzasadnieniu znajduje zastosowanie również w odniesieniu do art. 169 k.k.s. Mimo że wyrok ten zapadł prawie 10 lat temu, do dziś nie doszło do wyeliminowania wskazanej niekonstytucyjności. Zmiana w tym zakresie powinna polegać na dostosowaniu analizowanego przepisu do art. 526 § 2 k.p.k. i przesądzeniu, że osoby wpisane na listę adwokatów lub radców prawnych we własnych sprawach mogą wnosić kasacje i inne środki zaskarżenia również samodzielnie.

Po czwarte wreszcie, należałoby zastąpić sformułowanie dotyczące „wniesienia środka zaskarżenia przez pełnomocnika” zwrotem wskazującym, że chodzi o sporządzenie i podpisanie środka zaskarżenia przez pełnomocnika. Aktualne brzmienie art. 169 k.k.s., wymagające jedynie „wniesienia” środka zaskarżenia za pośrednictwem pełnomocnika, stwarza wrażenie, że wymóg ten zostanie spełniony również wówczas, gdy pełnomocnik będący adwokatem lub radcą prawnym podpisze, a następnie wniesie pismo sporządzone samodzielnie przez stronę. Na tle art. 526 § 2 k.p.k., posługującego

22 Zob. ustawę z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437 i 2103 oraz z 2017 r. poz. 1139 i 1452).

23 KZS 2016/7–8, poz. 3.

się właśnie zwrotem „sporządzenie i podpisanie”, w orzecznictwie wyrażono słuszne zapatrywanie, że wymogu tego nie spełnia ani podpisanie przez adwokata skargi sporządzonej przez samą stronę, ani wyrażona przez adwokata w odrębnym piśmie akceptacja takiej skargi, ani też odwołanie się przez adwokata do treści własnoręcznego pisma strony²⁴. Zmiana w tym zakresie pozwoliłaby niejako „rozciągnąć” ten pogląd również na postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Jedynie na marginesie warto zauważyć, że wszystkie cztery przedstawione wyżej argumenty w równej mierze dotyczą interwenienta, o którym także mowa w art. 169 k.k.s.

VIII. PODSUMOWANIE

Biorąc pod uwagę wszystkie zamieszczone w tym artykule uwagi i postulaty, projekt aktu prawnego nowelizującego kodeks w sposób pozwalający na usunięcie wszystkich zasygnalizowanych problemów mógłby brzmieć następująco:

USTAWA

z dnia ...

o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy

Art. 1. W ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2025 r. poz. 633) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 24 uchyla się § 3;
- 2) art. 53 § 40 otrzymuje brzmienie: „§ 40. Podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej jest to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, wezwana do udziału w tym charakterze przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze w sprawie o przestępstwo skarbowe.”;
- 3) w art. 124:
 - a) § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2. Postanowienie, o którym mowa w § 1, wydaje organ prowadzący postępowanie przygotowawcze.”;
 - b) w § 3 wyraz „oskarżonego” zastępuje się wyrazem „podejrzanego”;
- 4) w art. 125:
 - a) w § 1:
 - po wyrazach „art. 174–176” dodaje się przecinek oraz wyrazy „art. 178 pkt 1”;
 - wyrazy „338 § 1” zastępuje się wyrazami „338 § 1 i 2–6”;

24 Postanowienie SN z 20.10.1998 r. (III KZ 109/98), OSNKW 1998/11–12, poz. 57.

- po wyrazach „art. 343 § 5” dodaje się przecinek oraz wyrazy „art. 349”;
 - po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu: „§ 1a. Podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej poucza się również o treści przepisów art. 158 tego kodeksu, jak również przepisów art. 338b, art. 349 § 8 zdanie trzecie oraz art. 422 Kodeksu postępowania karnego.”;
- b) po § 2 dodaje się § 2a–2c w brzmieniu: „§ 2a. Uwzględnienie wniosków, o których mowa w art. 156 tego kodeksu oraz w art. 343, 343a i 387 Kodeksu postępowania karnego, jest możliwe tylko wówczas, jeżeli nie sprzeciwi się temu podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej, należycie powiadomiony o terminie posiedzenia albo rozprawy oraz należycie pouczony o możliwości zgłoszenia przez oskarżonego takich wniosków.
- § 2b. Sprzeciw może zostać wyrażony na piśmie albo ustnie do protokołu.
- § 2c. Przepisu § 2a nie stosuje się, jeżeli w ramach porozumienia nie uzgodniono wymierzenia oskarżonemu kary grzywny ani orzeczenia wobec niego ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów.”;
- 5) w art. 154a wyrazy „osoby pociągniętej do odpowiedzialności posiłkowej” zastępuje się wyrazami „podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej”;
- 6) art. 163 otrzymuje brzmienie: „Art. 163. § 1. Orzeczenie kończące postępowanie powinno w miarę potrzeby zawierać także rozstrzygnięcie co do przepadku przedmiotów i ściągnięcia ich równowartości pieniężnej, środka karnego przepadku korzyści majątkowej i ściągnięcia jej równowartości pieniężnej, należności publicznoprawnej uszczuplonej czynem zabronionym, odpowiedzialności posiłkowej, zobowiązania podmiotu, który uzyskał korzyść majątkową, do jej zwrotu lub roszczeń interwenienta.
- § 2. Jeżeli sąd uniewinnił oskarżonego, umorzył postępowanie lub skazał oskarżonego, ale nie wymierzył mu kary grzywny ani nie orzekł wobec niego ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, wniosek o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej pozostawia się bez rozpoznania.
- § 3. Jeżeli sąd skazał oskarżonego i wymierzył mu karę grzywny lub orzekł wobec niego ściągnięcie równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, ale nie ustalił istnienia podstaw do nałożenia odpowiedzialności posiłkowej określonych w art. 24 § 1 i 2, oddala się wniosek o nałożenie odpowiedzialności posiłkowej.

§ 4. Jeżeli sąd uniewinnił oskarżonego lub umorzył postępowanie, wniosek o zobowiązanie podmiotu, o którym mowa w art. 24 § 5, do zwrotu korzyści majątkowej pozostawia się bez rozpoznania.

§ 5. Jeżeli sąd skazał oskarżonego za przestępstwo, które nie przyniosło korzyści majątkowej podmiotowi, o którym mowa w art. 24 § 5, oddala się wniosek o zobowiązanie tego podmiotu do zwrotu korzyści majątkowej.”;

- 7) art. 169 otrzymuje brzmienie: „Art. 169. § 1. Apelacja podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej lub interwenienta od wyroku sądu okręgowego albo wojkowego sądu okręgowego powinna zostać sporządzona i podpisana przez adwokata lub radcę prawnego.

§ 2. Kasacja, skarga na wyrok sądu odwoławczego lub wniosek o wznowienie postępowania podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej lub interwenienta powinny zostać sporządzone i podpisane przez adwokata lub radcę prawnego.”

Art. 2. 1. Postępowania przygotowawcze wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, do czasu wniesienia aktu oskarżenia prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych.

2. Postępowania sądowe wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, do czasu ich zakończenia w danej instancji, prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych, z zastrzeżeniem art. 3.

Art. 3. Jeżeli sąd nie wydał postanowienia o pociągnięciu danego podmiotu do odpowiedzialności posiłkowej do czasu wejścia w życie tej ustawy, nie może tego zrobić również po jej wejściu w życie.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

adw. dr Bartosz Łukowiak

Adwokat, członek Rady Adwokackiej we Wrocławiu, doktor prawa.

Advocate, member of the Wrocław Bar Council, doctor of laws.

ABSTRACT

Keywords: *auxiliary liability, principle of accusatorial procedure, mandatory representation by an advocate or attorney, proceedings in cases of fiscal offences cases, fiscal penal law, economic penal law, criminal proceedings*

Auxiliary liability in the Fiscal Penal Code – *lex ferenda* postulates

The purpose of the article is to propose amendments to the Fiscal Penal Code that would address some of the problems related to the institution of auxiliary liability. The focus is on issues related to the use of the mechanism of imposing auxiliary liability to increase the level of repression applied to the accused person, the scope of entities covered by the definition of an entity held liable by way of auxiliary liability, the applicability of the principle of accusatorial procedure in relation to the determination in the matter of auxiliary liability, the differences between the procedural position of the entity held liable by way of auxiliary liability and its representative and the procedural position of the accused and his or her representative, and the catalogue of possible determination in the matter of auxiliary liability. In the final part of the article, the wording of the provisions to amend the current state of law is proposed.

Bibliografia

1. **Błachut Jacek** (w:) J. Błachut, G. Keler, A. Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024
2. **Dudek Tomasz**, *Wybrane zagadnienia dotyczące funkcjonowania podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności posiłkowej w postępowaniu karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2016/9
3. **Frąckowiak Józef** (w:) *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012
4. **Grzegorzczuk Tomasz**, *Odpowiedzialność posiłkowa w obecnym prawie karnym skarbowym i w przyszłej u.k.s.*, „Palestra” 1997/1–2
5. **Prusak Feliks**, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz. Tom II. Art. 54–191*, Kraków 2006
6. **Razowski Tomasz** (w:) P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017
7. **Razowski Tomasz**, *Zakres podstawy faktycznej odpowiedzialności posiłkowej w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2010/12

8. **Sawicki Janusz**, *Odpowiedzialność posilkowa w prawie karnym skarbowym – uwagi co do zasadności jej stosowania*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. 100/2
9. **Siwik Zygfryd**, *Systematyczny komentarz do ustawy karnej skarbowej. Część ogólna*, Wrocław 1993
10. **Skorupka Jerzy** (w:) *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2022
11. **Skorupka Jerzy**, *Komentarz do wybranych przepisów Kodeksu karnego skarbowego*, LEX 2020
12. **Zagrodnik Jarosław** (w:) L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2020
13. **Znamierowski Jakub**, *O mankamentach instytucji odpowiedzialności posilkowej w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2014/7–8

Pojęcia kluczowe: gry hazardowe, zezwolenie na organizację gier hazardowych, zaufanie obywatela do państwa, błąd co do prawa

Szymon Tarapata

Problemy z przypisaniem odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. w przypadku urządzania i prowadzenia gry hazardowej na podstawie udzielonego zezwolenia

ABSTRAKT

W niniejszym tekście rozważano, czy jednostka może ponieść odpowiedzialność karną za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. w przypadku urządzania i prowadzenia gry hazardowej na podstawie udzielonego zezwolenia. Wskazano, iż co do zasady nie jest to możliwe. Jednostka ma bowiem prawo działać w zaufaniu do państwa i domniemywać, że akty wydane przez organy władzy publicznej są zgodne z prawem. Wyjątek stanowią te sytuacje, kiedy decyzje administracyjne są dotknięte rażącym naruszeniem prawa. Niemniej jednak jeżeli zezwolenie na organizację gry hazardowej dotknięte jest tego rodzaju wadą, osoba urządzająca taką grę będzie mogła ponieść odpowiedzialność karną z art. 107 § 1 k.k.s. jedynie wówczas, gdy będzie się jej dało przypisać umyślność.

Przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem ze strony przedstawicieli doktryny prawa karnego. Z tego powodu w literaturze próżno szukać tekstów, w których w sposób wyczerpujący i wnikliwy dokonano analizy konstrukcji przywołanego czynu zabronionego. Opracowania poświęcone art. 107 § 1 k.k. mają głównie charakter komentarzowy i przyczynkowski¹. Na kanwie przywołanego przepisu może jednak pojawić się szereg problemów, które wymagają pilnego rozwiązania. Warto przypomnieć, że stypizowany w art. 107 § 1 k.k.s. czyn zabroniony przewiduje odpowiedzialność karną wobec tego, kto wbrew przepisom ustawy, warunkom koncesji bądź zezwolenia urządza lub prowadzi gry hazardowe. Warunki

¹ Zob. np. A. Krasuska, *Notyfikacja ustawy o grach hazardowych a odpowiedzialność karna z art. 107 § 1 kodeksu karnego skarbowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2016/2, s. 124–144; L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” 2011/1, s. 146–158; J. Blachut, *Karnoskarbowa problematyka internetowych zakładów bukmacherskich*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2007/2, s. 143–152.

urządzania gier hazardowych opisane są w ustawie z 19.11.2009 r. o grach hazardowych². Stosownie do art. 1 ust. 2 tegoż aktu – grami hazardowymi „są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty i gry na automatach”³. W myśl art. 3 u.g.h. ich urządzenie jest możliwe na podstawie właściwej koncesji, zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia. Oznacza to, że niektóre gry hazardowe organizowane mogą być dopiero po wydaniu przez właściwe organy indywidualno-konkretnego aktu (koncesja, zezwolenie), będącego w swej istocie decyzją administracyjną i muszą być prowadzone na określonych w nim warunkach. Nasuwa się więc wniosek, że w sytuacji, kiedy wydano stosowną koncesję lub zezwolenie, organizator nie może ponosić odpowiedzialności karnoskarbowej za urządzenie gry hazardowej, lecz co najwyżej za jej realizowanie w sposób sprzeczny z postanowieniami aktu administracyjnego.

Z drugiej strony można postawić pytanie, czy możliwe jest przypisanie odpowiedzialności karnoskarbowej za samo urządzenie gry hazardowej w sytuacji, gdy dany podmiot uzyskał na to stosowną koncesję lub zezwolenie. Przykładowo, w myśl art. 7 ust. 1 u.g.h. loterie fantowe, gry bingo fantowe i loterie promocyjne mogą być urządzone na podstawie udzielonego zezwolenia. Według zaś art. 13 u.g.h. – gry te mogą być urządzone jednorazowo w skali ogólnokrajowej lub lokalnej zgodnie z zatwierdzonym regulaminem. Czy zatem jeśli dojdzie do akceptacji owego dokumentu i zezwolenie zostanie wydane przez właściwy organ, to organizator, który poprowadzi gry hazardowe zgodnie z postanowieniami zawartymi w przywołanych dokumentach, może narazić się na skazanie za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s.? Problem ten da się też ująć jeszcze bardziej ogólnie. Można mianowicie rozważyć, czy obywatel może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, gdy została wydana na jego rzecz decyzja administracyjna, zaś podjęte przez niego zachowanie było z nią zgodne. W dalszych wywodach zostanie podjęta próba udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie. Jeśli okazałaby się ona twierdząca, należało by wówczas ustalić, jakie warunki muszą zostać spełnione, by możliwe było przypisanie sprawstwa przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s.

Warto odnotować, że stanowisko istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia przytoczonych powyżej kwestii zostało wyrażone w wyroku SN z 14.11.2024 r., IV KK 51/24⁴:

„kryminalizowany przepisem art. 107 § 1 k.k.s. stan powstaje z chwilą urzęduzenia lub prowadzenia wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia gry hazardowej. Stan ten jest immanentnie związany z istotą gry, a jego ustalenie nie zależy od treści podjętej decyzji administracyjnej, a od

2 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 227, dalej: u.g.h.

3 Bardziej szczegółowe definicje tychże gier opisano w art. 2 u.g.h.

4 LEX nr 3779574. Orzeczenie to jest jednak dotknięte wadą prawną, gdyż zostało ono wydane w wadliwym składzie, w którym zasiadali tzw. neosędziowie.

oceny świadomości i rzeczywiście podjętych działań przez konkretne osoby w kontekście gier objętych przedmiotem postępowania. Odpowiedzialność karłą skarbową warunkują więc okoliczności leżące u podstaw stwierdzenia charakteru gry, nie zaś fakt wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej”.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że w realiach sprawy, na kanwie której zapadło cytowane orzeczenie, powzięto wątpliwość co do rzetelności ekspertyz pozyskanych z Politechniki, w treści których wskazano możliwość kwalifikowania użytkowanych automatów jako służących do gier o małe stawki. Zdaniem oskarżyciela istniały dowody, które świadczyły o tym, że oskarżeni byli świadomi, że urządzenie przez nich gier i sposób ich prowadzenia był sprzeczny z prawem. Prokurator wskazywał w apelacji, że w aktach zalegały zeznania świadków mające świadczyć o posiadaniu przez podsądnych wiedzy co do możliwości wypłat z gier na automatach w wysokościach przekraczających ustawowe limity. Zarzut ten nie został jednak wnikliwie rozpoznany przez sąd odwoławczy, co stało się powodem uchylenia orzeczenia uniewinniającego.

Warto również nawiązać do wyroku SN z 28.08.2013 r., V KK 15/13⁵, w którym wskazano, iż:

„z zasady określonej treścią art. 8 § 1 k.p.k. wynika, że brak decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o której mowa w art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, rozstrzygającej, iż konkretna gra jest grą na automacie w rozumieniu art. 2 ust. 3–5 tej ustawy, nie stanowi przeszkody do dokonania takiego ustalenia w postępowaniu karnym skarbowym, jako warunkującego wypełnienie przedmiotowego znamienia przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s.”

W judykacie tym odwołano się przede wszystkim do art. 8 § 2 k.p.k., ograniczającego zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego wyłącznie w zakresie dwóch elementów. Przepis ten wskazuje, iż skład jest związany jedynie prawomocnym rozstrzygnięciem sądu kształtującym prawo lub stosunek prawny. W pozostałym zakresie ma on samodzielność w rozstrzyganiu wszelkich zagadnień faktycznych i prawnych. Co przy tym istotne – w art. 8 § 2 k.p.k. wprost nie zawarto ograniczenia dotyczącego związania ostateczną decyzją administracyjną. SN zwrócił uwagę na to, iż samodzielność jurysdykcyjna może zostać ograniczona także przez inne przepisy ustawowe. Wskazał w tym kontekście, że do ograniczeń tych zaliczyć trzeba m.in. te postanowienia, które zostały zawarte w przepisach prawa materialnego i które odpowiedzialność karłą za przewidziane w tych przepisach naruszenia wiąże z wydaniem (lub nie) określonej decyzji administracyjnej. Innymi słowy, uzasadnione w takim wypadku jest stwierdzenie, że decyzja administracyjna (ewentualnie jej brak) wiąże sąd karny wówczas, gdy treść tej decyzji (jej brak) warunkuje realizację znamienia czynu zabronionego będącego przedmiotem osądu. SN nie podał w tym

5 LEX nr 1423207.

kontekście stosownego przykładu. Można jednak zakładać, że dobrą egzemplifikacją byłby typ czynu zabronionego z art. 180a k.k. W przepisie tym wskazano, iż podlega odpowiedzialności karnej ten, kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu prowadzi pojazd mechaniczny, nie stosując się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami. Oczywiście jest więc, że jeśli takowego aktu administracyjnego nie wydano, o realizacji znamion opisanych w art. 180a k.k. nie może być mowy. Sąd karny nie może więc samodzielnie stwierdzić, że istniały materialnoprawne podstawy do wydania decyzji o pozbawieniu uprawnień do prowadzenia pojazdów, i (mimo że decyzja taka nie została wydana przez właściwy organ) w oparciu o takie twierdzenie wydać wyroku skazującego.

Z punktu widzenia prowadzonych analiz ważna jest przede wszystkim ta część uzasadnienia wyroku o sygn. akt V KK 15/13, w której wskazano, iż:

„Zestawienie (...) wskazanych w art. 107 § 1 k.k.s. znamion «wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia» pozwala stwierdzić, że opisanego w tym przepisie naruszenia sprawca może dopuścić się w konsekwencji m.in. urządzania gry na automacie: bez wymaganej koncesji, dysponując wprowadzie koncesją, lecz w sposób naruszający przepisy ustawy o grach hazardowych, a wreszcie łamiąc wprost warunki udzielonej koncesji. W opisaney konfiguracji nie ulega więc wątpliwości, że z określeniem „koncesja” łączy się fakt wydania lub niewydania (także odmowy udzielenia lub cofnięcia oraz wygaśnięcia – art. 49 ust. 1, art. 59 u.g.h.) i warunki wydanej w tym przedmiocie decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, co z zasady wiąże sąd karny w zakresie, w jakim obowiązany jest ustalić, czy i w jakiej formie sprawca dopuścił się naruszenia wskazanego w art. 107 § 1 k.k.s. Tego samego nie da się jednak powiedzieć o znamieniu zawartym w określeniu «gra na automacie», które samo w sobie już na pierwszy rzut oka – inaczej niż w wypadku wyrażenia «koncesja» – nie odpowiada warunkowi, w którym miałyby się zawierać wiążąca sąd karny decyzja administracyjna”.

W przytoczonym powyżej fragmencie pojawiają się tezy, co do których można postawić pytanie, w jaki sposób je ze sobą pogodzić. SN z jednej strony wskazał bowiem, że realizacja znamion z art. 107 § 1 k.k.s. możliwa jest m.in. wówczas, gdy sprawca co prawda dysponuje już koncesją, lecz postępuje w sposób sprzeczny z ustawą o grach hazardowych. Jednocześnie sytuacja ta została wyraźnie odróżniona od przypadku, kiedy to dana osoba wprost łamie postanowienia określone w wydanej na jej rzecz koncesji. Pojawić się więc musi pytanie, czy potencjalny sprawca, który postępuje w sposób zgodny z zapisami tegoż aktu administracyjnego, może dopuścić się naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych. Chodzi tu zatem o rozstrzygnięcie, czy sąd karny ma prawo badać zasadność wydania koncesji zezwalającej na urządzenie gier hazardowych. Wątpliwości co do istnienia takiego uprawnienia w sprawie karnej

budzi dalsza część wyводу SN, w którym zaznacza on, że fakt wydania, niewydania i warunki wydanej decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych co do zasady wiąże sąd karny w zakresie, w jakim obowiązany jest ustalić, czy i w jakiej formie sprawca dopuścił się naruszenia wskazanego w art. 107 § 1 k.k.s. Czy oznacza to, iż jeśli taki organ wydał akt administracyjny, to sąd nie może badać jego zgodności z prawem, lecz może co najwyżej ustalać, czy sprawca postąpił zgodnie z warunkami w nim określonymi? Niestety dalsze wywody zaprezentowane w orzeczeniu SN nie pozwalają udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie. Winno się jednak zwrócić uwagę na to, że sprawa, na kanwie której zapadł wyrok o sygn. akt V KK 15/13, dotyczyła specyficznego stanu faktycznego. Chodziło w nim bowiem o sytuację charakteryzującą się tym, że w lokalu gastronomicznym ujawniono istnienie automatu do gry. Prowadzącemu działalność gospodarczą przedmiot ten przekazano jako służący do gry zręcznościowej, nie zaś hazardowej. Nadto posiadał on dokumenty świadczące o takim charakterze tego urządzenia, a więc opinię producenta oraz prywatne ekspertyzy techniczne i prawne. Tymczasem, zdaniem oskarżyciela, wspomniany automat służył do gry hazardowej. SN wskazał, że sąd odwoławczy nie rozważył dogłębnie tej kwestii. Istotą jednak sprawy było to, że w jej stanie faktycznym nie została wydana decyzja administracyjna przez ministra na podstawie art. 2 ust. 6 u.g.h., z którego wynika, że na mocy takiego aktu organ ten może rozstrzygnąć, czy gry lub zakłady posiadające cechy wymienione w art. 2 ust. 1–5a u.g.h. są grami losowymi, zakładami wzajemnymi, grami w karty albo grami na automacie w rozumieniu tejże ustawy. SN stwierdził, iż – mimo braku jej wydania – kwestia ta może zostać samodzielnie rozstrzygnięta przez sąd karny. Uznał więc, że brak tej decyzji nie stanowi przeszkody do przypisania sprawstwa czynu z art. 107 § 1 k.k.s. Stan faktyczny tej sprawy był więc nieco inny, niż ma to miejsce na gruncie analizowanego problemu. Niniejsze opracowanie nie dotyczy bowiem sytuacji braku wydania decyzji administracyjnej, ale tego, czy jednostka może ponosić odpowiedzialność za zachowanie zgodne z postanowieniami takiego aktu indywidualno-konkretnego, który został już wydany.

Daleko idące stanowisko zostało natomiast przyjęte w wyroku SN z 29.10.2015 r., IV KK 187/15⁶. Wskazano w nim, że:

„W postępowaniu o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego obowiązuje stosownie do art. 113 k.k.s. i w tym postępowaniu nie podlega ani osłabieniu, ani dalszym wyjątkom, niż określone w art. 8 § 2 k.p.k. Sąd karny jest zatem legitymowany do tego, aby samodzielnie badać kwestię istnienia zobowiązania podatkowego oraz wysokość podatku określonego decyzją organów administracyjnych”.

Warto zwrócić uwagę, że w sprawie, na kanwie której wydano cytowane orzeczenie, w ogóle nie wydano decyzji określającej wymiar podatku. Tezy zaprezentowane

6 LEX nr 1929133.

w jego uzasadnieniu dotyczyły jednak przypadków, w których akt taki istnieje w obrocie, co wyraźnie wskazano w przytoczonym powyżej fragmencie wyroku SN.

Trafne jest spostrzeżenie, że w art. 8 § 2 k.p.k., wyrażającym wyjątek od samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, nie została wymieniona decyzja administracyjna. Stanowi to istotną podstawę do twierdzenia, że nie wiąże ona w postępowaniu karnym. Wskazuje się jednak w piśmiennictwie, iż sąd nie może zignorować faktu istnienia bądź nieistnienia określonego orzeczenia konstytucyjnego wydanego przez organ administracyjny⁷. W tym kontekście podaje się przykład decyzji o zezwoleniu na posiadanie broni. Jeżeli takowe zostało wydane, sąd nie mógłby wówczas stwierdzić, że ten, kto posiadał broń palną, nie posiadał na to stosownego zezwolenia⁸. Nie można byłoby mu więc przypisać przestępstwa z art. 263 § 2 k.k. W literaturze prezentowany jest pogląd, że w przypadku tego typu czynu zabronionego

„brak indywidualnej decyzji administracyjnej o określonej treści (zezwoleń) stanowi okoliczność należąca do jego znamion przedmiotowych. Istnienie takiej (pozytywnej) decyzji dekompletuje zespół znamion przedmiotowych czynu zabronionego, przesądając o braku karalności zachowania odpowiadającego warunkom określonym w treści art. 263 § 1 i 2 k.k. W prezentowanej grupie przypadków należy pomieścić również takie, w których decyzja administracyjna (jej istnienie lub nieistnienie) wpływa na możliwość podjęcia określonych czynności procesowych przez sąd karny”⁹.

Warto w tym kontekście zauważyć, że decyzja o pozwoleniu na broń należy do takiej grupy aktów administracyjnych, których wydanie powoduje, że jednostka jest uprawniona do podjęcia określonego zachowania. W tym zakresie jest ona podobna do zezwolenia na organizację gry hazardowej. W sytuacji bowiem, gdy wnioskodawca takiej decyzji nie uzyskał, nie jest uprawniony do urządzania gry. Tego rodzaju uprawnienie uzyskuje wówczas, gdy otrzyma stosowne zezwolenie (oznacza to, że decyzja o udzieleniu zezwolenia na urządzanie gry hazardowej ma charakter konstytucyjny, prawnokształtujący). Na tej podstawie można stwierdzić, że skoro sąd karny nie może zignorować faktu uzyskania pozwolenia na broń, to również nie może zlekceważyć udzielenia jednostce zezwolenia na urządzanie gry hazardowej. Nie można więc pociągnąć posiadającego takie zezwolenie do odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107 § 1 u.g.h., jeżeli w trakcie prowadzenia gry hazardowej spełnił warunki wskazane w wydanej na jego rzecz decyzji administracyjnej. Co przy tym istotne – decyzje podatkowe nie mają charakteru prawnokształtującego, lecz deklaratoryjny. Za ich pomocą organ ustala wymiar podatku, lecz akt ten nie kreuje obowiązku podatkowego.

7 D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz zaktualizowany*, LEX/el. 2025, t. 1, teza nr 11 do art. 8.

8 D. Świecki, *Kodeks...*, teza nr 11 do art. 8.

9 J. Zagrodnik (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024, teza nr 7 do art. 8.

Przytoczone powyżej tezy są interesujące z punktu widzenia analizowanego problemu w tym zakresie, w którym twierdzi się, że związanie aktem administracyjnym pojawia się wówczas, kiedy realizacja znamion przedmiotowych czynu zabronionego wiąże się z brakiem wydania indywidualnej decyzji administracyjnej. Jej istnienie zaś dekompletuje zespół cech przestępczości. Znamienne jest przy tym, że zezwolenie na urządzenie gry hazardowej należy do kategorii tego rodzaju decyzji. Jeśli bowiem podmiot nią dysponuje, wówczas taką grę może urządzać. Pojawić się musi zatem pytanie, czy wspomniane zezwolenie ma na gruncie art. 107 § 1 k.k.s. taki sam status, jak decyzja o wydaniu pozwolenia na posiadanie broni w rozumieniu art. 263 § 2 k.k. Udzielenie na nie pozytywnej odpowiedzi musiałoby prowadzić do wniosku, iż jeśli na rzecz potencjalnego sprawcy zostało wydane zezwolenie na urządzenie gry hazardowej, to sąd karny nie powinien kwestionować prawa do jej organizowania. Nie dojdzie wówczas do spełnienia zawartego w art. 107 § 1 k.k.s. znamienia blankietowego w postaci działania „wbrew przepisom ustawy”. Nie ma szczególnych powodów, by różnicować od siebie wspomniane kategorie decyzji. Pojawia się jednak pytanie, czy oznacza to, że w sytuacji, kiedy dany podmiot uzyskał zezwolenie na organizowanie gry hazardowej, wówczas istnieją sytuacje, kiedy może on zostać pociągnięty do odpowiedzialności za jej urządzenie. Udzielenie na nie pozytywnej odpowiedzi możliwe byłoby tylko pod warunkiem, gdy sąd karny mógłby zakwestionować ostateczną decyzję administracyjną, która ma charakter prawnokształtujący (z powodu jej niezgodności z prawem). Wówczas też należałoby ustalić, jakie okoliczności muszą wystąpić, by było to możliwe.

Przy analizie treści art. 8 § 2 k.p.k. naturalnie nasuwa się teza, że gdyby ustawodawca rzeczywiście chciał, by sąd karny był związany konstytutywnym aktem administracyjnym, wówczas wyraźnie by to w tymże przepisie zaznaczył. Z drugiej jednak strony – sytuacja, w której sądy kwestionują rozstrzygnięcia organów administracyjnych, może być zjawiskiem niepożądanym. Zjawisko takie może bowiem godzić w pewność obrotu i podważać zaufanie obywateli do działalności administracji publicznej. W związku z tym trudno przyjąć twierdzenie, by sąd karny musiał w każdej sytuacji patrzeć „podejrzliwie” na każdą ostateczną decyzję administracyjną. Powinien on domniemywać, iż akt taki został wydany zgodnie z prawem. Konieczność jego obalenia winna pojawić się dopiero wówczas, gdy ujawnią się okoliczności, które wskazywałyby na jego wadliwość. Nie chodzi przy tym o to, by wydanie takiej decyzji było poprzedzone jakimkolwiek naruszeniem prawa (nie każde naruszenie prawa rodzi przecież obowiązek uchylecia lub zmiany decyzji). Sąd karny powinien kwestionować rozstrzygnięcie zawarte w akcie administracyjnym dopiero wtedy, gdy dojdzie do wniosku, iż jest ono dotknięte rażącymi, kwalifikowanymi wadami. Mowa tu więc o takim naruszeniu prawa, które stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania. Wystąpi ono zwłaszcza wówczas, gdy w związku

ze sprawą administracyjną doszło do popełnienia przestępstwa. Posługując się przykładem, można odwołać się do sytuacji, w której strona, przedkładając nierzetelny dokument, spowodowała, iż organ wydał decyzję o określonej treści. Takie zachowanie się może realizować znamiona typu czynu zabronionego z art. 272 k.k. Dochodzi wówczas do wyłudzenia przez sprawcę poświadczenia nieprawdy poprzez podstępne wprowadzenie w błąd funkcjonariusza publicznego. Trudno sobie wyobrazić, by sąd karny był związany treścią wadliwej decyzji, która została wydana w wyniku przestępstwa (w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.). Wówczas mógłby on uznać, iż zachowanie podjęte na podstawie takiego aktu jest sprzeczne z prawem.

Może się jednak zdarzyć, że organ administracyjny wyda określoną decyzję, która co prawda jest oparta na nieprawidłowym stanowisku, lecz jej wydanie nie wiązało się z popełnieniem przestępstwa przez wnioskodawcę. Możliwe jest, iż w obrocie istnieje szereg aktów, które zostały oparte na niezgodnych z prawdą ustaleniach faktycznych lub dotknięte są błędem subsumcji. Nie da się wykluczyć, że decyzje takie nie są wzruszane m.in. z uwagi na to, iż są korzystne dla stron. Zdarza się też, iż akty administracyjne wydawane są w oparciu o nieostre przepisy, które mogą prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć. Ujawniają się wówczas odmienne interpretacje tych samych regulacji ze strony poszczególnych organów administracji. Takie samo zjawisko widoczne jest często w orzecznictwie sądowym. W pewnym momencie w judykaturze może dominować jeden pogląd, by następnie został on odrzucony i zmieniony.

W świetle powyższych tez pojawić się musi pytanie, czy jeśli strona zachowa się w sposób określony w ostatecznej decyzji administracyjnej, która okazuje się wadliwa, to można za to ją pociągnąć do odpowiedzialności karnej. Udzielenie na nie pozytywnej odpowiedzi musi budzić daleko idące wątpliwości. Obywatel ma bowiem prawo zakładać, że wydany na jego rzecz akt jest prawidłowy. Państwo nie może zastawiać na niego pułapki, którą niewątpliwie byłoby to, że jednostka mogłaby zostać ukarana za działanie w dobrej wierze zgodnie z zezwoleniem wydanym w drodze decyzji administracyjnej. Tego rodzaju postawa władzy publicznej niewątpliwie nie powinna mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym, albowiem podważa ona zaufanie obywatela (jednostki) do państwa i stanowione go przez nie prawa. Tymczasem zasada zaufania, zwana też lojalności, jest fundamentalną regułą konstytucyjną¹⁰. Jej istotę adekwatnie określa P. Tuleja, wskazując, że:

„Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, «by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (...). Opierają się one zatem na pewności

10 Na potrzeby niniejszego tekstu terminy „zasada” i „reguła” uznano za synonimy.

prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć”¹¹.

Zasada zaufania obywatela do państwa była wielokrotnie przedmiotem analizy trybunalskiej. Przykładowo w wyroku TK z 14.06.2000 r., sygn. P 3/00, wskazano, iż:

„Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty”¹².

Podkreśla się, że zasada zaufania jednostki do państwa stanowi pewne podobieństwo do reguły funkcjonującej na płaszczyźnie prawa prywatnego i międzynarodowego, tj. *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywanie zawartych umów¹³. Jeśli bowiem jednostka podejmuje czynności zgodne z takim działaniem, na jakie zezwolił organ władzy publicznej, to nie łamie swoiście rozumianego „kontraktu” zawartego pomiędzy obywatelem a państwem. Zarazem organy państwowe, które się na określoną aktywność zgodziły, powinny znosić to, że człowiek ją podejmie. Nie mogą one wobec niego z tego tytułu stosować żadnych reperkusji. Zasada zaufania obywatela do państwa z pewnością jest adresowana również do organów egzekutywy¹⁴. Jej głównym zadaniem jest bowiem ochrona jednostki przed ich arbitralnością¹⁵.

11 P. Tuleja (w:) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223–224.

12 LEX nr 41207 i wskazana tam literatura.

13 Wyrok TK z 13.11.2012 r. (K 2/12), LEX nr 1227132.

14 M. Zubik, W. Sokolewicz (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. 1, teza nr 24 do art. 2.

15 M. Zubik, W. Sokolewicz (w:) *Konstytucja...*, teza nr 24 do art. 2.

Zasada ochrony zaufania stanowi też element porządku prawnego Unii Europejskiej. Co jednak istotne – w orzecznictwie europejskim podkreśla się, iż stosowanie tejże reguły może być uzależnione od tego, czy jednostka w dobrej wierze postąpiła zgodnie z decyzją organu władzy publicznej. Przykładowo w wyroku TS z 20.03.1997 r., C-24/95, wydanym w sprawie *Land RheinlandPfalz przeciwko Alcan Deutschland GmbH*, wskazano, że:

„W związku z tym, pomimo że wspólnotowy porządek prawny nie może stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa należy przestrzegać w odniesieniu do zwrotu pomocy publicznej, to jednak z uwagi na obowiązkowy charakter kontroli pomocy państwa przez Komisję na podstawie art. 93 Traktatu (przenumerowanego przez Traktat z Amsterdamu na art. 88 WE [a po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – na art. 108 TFUE]), przedsiębiorstwa, którym została przyznana pomoc, mogą, co do zasady, powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do tego, że pomoc jest zgodna z prawem, pod warunkiem, że pomoc została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w tym przepisie. Staranny uczestnik obrotu gospodarczego powinien być zazwyczaj w stanie określić, czy procedura została zachowana, nawet jeśli państwo to okazało się odpowiedzialne za bezprawny charakter decyzji o przyznaniu pomocy do tego stopnia, że cofnięcie pomocy wydaje się być naruszeniem dobrej wiary”¹⁶.

Z kolei w wyroku TS z 21.09.1983 r., wydanym w sprawie *Deutsche Milchkontor GmbH i in. przeciwko RFN*, dodano, że beneficjent musi zwrócić pomoc publiczną udzieloną mu na mocy decyzji właściwego organu, jeśli wiedział, iż jej udzielenie było niezgodne z prawem, i co prawda tego sobie nie uświadamiał, lecz jego świadomość wynikała z rażącego niedbalstwa (TS użył w tym kontekście wyrażenia: *gross negligence*)¹⁷.

Uszczegółowieniem omawianej konstytucyjnej i unijnej reguły jest m.in. statutowana w art. 8 § 1 k.p.a. zasada zaufania do władzy publicznej, której przejawem jest niedopuszczalność obciążania jednostek konsekwencjami błędów i zaniechań organów administracyjnych. W literaturze oraz orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie podnosi się, że:

„W myśl zasady zaufania [sformułowanej w art. 8 k.p.a. – S.T.] niedopuszczalne jest (...) przerzucanie na obywatela negatywnych skutków działań organów administracji publicznej, w szczególności działań sprzecznych z prawem. Również niedopuszczalne jest przerzucanie na obywatela skutków błędów lub uchybień popełnionych przez samego prawodawcę, jak również negatywnych

16 LEX nr 113324.

17 LEX nr 131709.

skutków błędów popełnionych przez sam organ administracji publicznej, np. przez ich niewłaściwą interpretację (...)»¹⁸.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż z uwagi na to, że omawiana zasada ma charakter konstytucyjny i unijny, musi być uwzględniana przy interpretacji wszystkich przepisów ustawowych oraz ocenie działań podejmowanych przez jednostkę w kontekście jej relacji do decyzji organów władzy publicznej.

Nie powinno budzić wątpliwości, że zasada zaufania powinna chronić obywatela również wówczas, gdy w sposób nieoczekiwany dla niego dojdzie *ex post* do zmiany wykładni prawa przez organy władzy publicznej lub wydana na jego rzecz decyzja okaże się wadliwa. Trzeba jednak zastrzec, iż dojdzie do tego wówczas, gdy obywatel w świetle obiektywnych okoliczności będzie zasługiwał na ochronę. Nie może powoływać się on na tę zasadę z pewnością wówczas, gdy będzie wiedział, iż wydana na jego rzecz decyzja była bezpodstawną. W ślad za orzecznictwem europejskim można też przyjąć, iż reguła ta nie znajdzie swego zastosowania wtedy, gdy jednostka, postępując zgodnie z wadliwym aktem organu, była rażąco niedbała. Fakt ten będzie można stwierdzić jedynie wówczas, gdy decyzja była dotknięta kwalifikowanymi wadami, które mogły być dostrzegalne dla każdego racjonalnego obywatela. Prowadziłoby to do wniosku, że w tego typu sytuacjach, mimo że na rzecz jednostki został wydany konkretny akt administracyjny, postąpienie zgodnie z nim byłoby zachowaniem bezprawnym. Stwierdzenie takiej bezprawności możliwe jest jednak jedynie wówczas, gdy okaże się, iż niezgodność z prawem można ocenić jako możliwą do spostrzeżenia przez modelowy wzorzec osobowy¹⁹. Jeśli więc stwierdzi się, że taki wzorcowy obywatel nie mógłby zauważyć wadliwości decyzji, zachowanie się zgodnie z decyzją musi być uznane za legalne. W takiej bowiem sytuacji jednostka musi uzyskać ochronę w obrębie wszystkich gałęzi prawa. Oznacza to, że jeśli wadliwość danej decyzji jest niemożliwa do dostrzeżenia, wówczas nie może dojść do przekroczenia normy sankcjonowanej i uznania, że konkretny czyn jednostki ma charakter bezprawny. Państwo nie może przecież żądać od jednostki niemożliwego. Żądanie takie podważałoby niewątpliwie zaufanie do niego i byłoby przejawem skrajnej nielojalności. Dlatego zasada zaufania obywatela do państwa, będąca trzonem reguły demokratycznego państwa prawnego, powoduje, że w tego typu przypadkach nie może zostać przekroczona norma leżąca u podstaw zakazu, którego naruszenie stanowi jeden z warunków przypisania odpowiedzialności karnej.

Pojawić się musi pytanie, jaki poziom wymagań musi być oczekiwany od modelowego obywatela, by stwierdzić, iż postąpienie zgodnie z wadliwą decyzją administracyjną nastąpiło w dobrej wierze. Innymi słowy – chodzi tu o ustalenie, czego od jednostki można w danej sytuacji sensownie oczekiwać. Powinno się stwierdzić,

18 J. Malanowski (w): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, art. 8, nb. 6.

19 Szerzej o wzorcach osobowych – zob. K. Lipiński, *Wzorce osobowe w prawie karnym*, Warszawa 2020.

że duże znaczenie ma w tym kontekście specyfika decyzji administracyjnej, która jest w danej sytuacji wydawana, oraz charakterystyka jej adresata. Z pewnością niższe wymagania będziemy stawiać osobom fizycznym, które nie są profesjonalistami, wyższe zaś bardziej wyspecjalizowanym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Ci ostatni są bowiem o wiele bardziej wyspecjalizowani, co musi rodzić oczekiwania, by byli oni zdolni dostrzec więcej niż ludzie, którzy nie są zawodowcami. Warto w tym kontekście zauważyć, iż zezwolenia na organizację gier hazardowych są wydawane co do zasady na rzecz podmiotów profesjonalnych. Art. 6 ust. 5 u.g.h. stanowi, że prowadzenie działalności polegającej na urządzaniu gier hazardowych w zakresie określonym w art. 6 ust. 1–3 u.g.h. jest możliwe wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem art. 7a ust. 1 u.g.h. Oznacza to, że poziom wymagań, które będą stawiane takim jednostkom, musi uwzględniać fakt, iż są one podmiotami profesjonalnymi. Można więc od nich oczekiwać, iż dokonają one rzetelnej analizy przedsięwzięcia, które będą podejmować, starając się o zezwolenie na organizację gry hazardowej.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, warto zwrócić uwagę, że typ czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 k.k.s. ma charakter umyślny. Może on zostać popełniony bądź to z zamiarem bezpośrednim, bądź też ewentualnym²⁰. Inaczej rzecz się ma w przypadku typu kwalifikowanego z art. 107 § 3 k.k.s., który dla przypisania odpowiedzialności karnej wymaga stwierdzenia zamiaru bezpośredniego szczególnie zabarwionego²¹. Sprawca musi bowiem działać w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Należy zauważyć, że proces przypisywania strony podmiotowej w przypadku art. 107 § 1 k.k.s. ma specyficzny charakter. Wynika to z faktu, że przepis ten wyraża blankietowe znamię normatywne w postaci działania „wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia”. Rację trzeba przyznać P. Zakrzewskiemu, który wskazuje:

„Wydaje się, że wpisanie klauzuli normatywnej w znamiona przedmiotowe typu ma ten skutek, iż dla ustalenia zamiaru po stronie sprawcy konieczne staje się ustalenie świadomości bezprawności. (...) Szeroka realizacja funkcji ochronnej przemawia (...) za niewpisywaniem w zakres znamion klauzul normatywnych, gdy przedmiotem ochrony jest dobro o istotnym znaczeniu. Z punktu widzenia zaś funkcji gwarancyjnej wpisanie w zakres znamion przedmiotowych klauzuli normatywnej jest dla obywatela korzystne, gdyż w takim

20 G. Łabuda (w:) P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1018.

21 G. Łabuda (w:) P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks...*, s. 1018; G. Keler (w:) J. Błachut, G. Keler, A. Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024, teza nr 22 do art. 107.

wypadku nie poniesie on odpowiedzialności, gdy nie będzie wiedział, że to, co uczynił, było zachowaniem zabronionym²².

Skoro więc istotą czynu z art. 107 § 1 k.k.s. jest to, by sprawca działał wbrew przepisom ustawy lub warunkom zezwolenia bądź koncesji, wówczas dla jego przypisania niezbędne jest, by uświadamiał on sobie, iż wydane dla niego zezwolenie jest wadliwe i przez to nie rodzi skutków prawnych (względnie postępuje wbrew warunkom zezwolenia lub koncesji), oraz musi chcieć w takich warunkach organizować gry hazardowe lub się na to godzić.

W oparciu o powyższe tezy należy zatem dojść do wniosku, że nawet gdy stwierdzi się, iż potencjalny sprawca, który postąpił zgodnie z wadliwym zezwoleniem, mimo że wadliwość takiej decyzji była możliwa do dostrzeżenia dla modelowego przedsiębiorcy, nie musi to wystarczać do przypisania odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. Może to być natomiast wystarczające do pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej lub cywilnej, a więc np. do domagania się zwrotu pomocy publicznej udzielonej na podstawie dotkniętego wadą rozstrzygnięcia organu. Przypisanie czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. stanie się możliwe dopiero wówczas, gdy wykaże się, iż beneficjent zezwolenia był świadomy jego wadliwości. Wykazanie tej świadomości stanie się możliwe np. wówczas, gdy w toku postępowania karnego zostanie wykazane, że wprowadził w błąd organ administracyjny, w wyniku czego ten wydał określone rozstrzygnięcie. W przeciwnym razie, tj. jeśli potencjalny sprawca nie jest świadomy wadliwości decyzji, na podstawie której urządza grę hazardową, nie może on dopuścić się przestępstwa z art. 107 § 1 k.k.s.

Analizując dotychczasowe wywody, można stwierdzić, że – co do zasady – jeśli obywatel działa zgodnie z wydanym na jego rzecz zezwoleniem przez organ władzy publicznej, musi pozostawać pod ochroną, gdyż tego wymaga zasada zaufania obywatela do państwa lub stanowionego przez nie prawa. Mogą jednak wystąpić sytuacje, kiedy jednostka nie będzie zasługiwała na to, by ją chronić. Trudno dostrzec zasadność udzielania tej ochrony wówczas, gdy strona wie, że uzyskała na swą rzecz wadliwy akt administracyjny. Co więcej – nie zasługuje ona na ochronę wtedy, gdy z łatwością mogła się zorientować, że uzyskana decyzja dotknięta jest rażącym naruszeniem prawa. Jeśli nawet jednak zaufanie beneficjenta nie będzie chronione, nie oznacza to, że poniesie on konsekwencje prawnokarne. Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej stanie się wykluczone wówczas, gdy osoba, na rzecz której wydano akt administracyjny, będzie działała w błędzie co do zgodności z prawem wydanego aktu. Co przy tym istotne, istnienie owego błędu może, w zależności od sytuacji, dekompletować różne

22 P. Zakrzewski, *Stopniowanie winy w prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 362–363. Zob. jednak: A. Nogal, *Błąd co do prawa a klauzule normatywne w prawie karnym skarbowym na tle ogólnego prawa karnego*, „Palestra” 2020/7–8, s. 97–107.

elementy przestępności składające się na tzw. wewnętrzną strukturę przestępstwa²³. Wszystko zależy od tego, do jakiego stopnia błąd ten można usprawiedliwić. Wydaje się, że mogą tu wystąpić przede wszystkim trzy rodzaje sytuacji:

1. wadliwość zezwolenia nie jest obiektywnie dostrzegalna dla modelowego przedsiębiorcy;
2. wadliwość zezwolenia jest obiektywnie dostrzegalna dla modelowego przedsiębiorcy, lecz nie została z przyczyn nieusprawiedliwionych dostrzeżona przez podmiot, który urządził na jego podstawie grę hazardową;
3. wadliwość zezwolenia jest obiektywnie dostrzegalna dla modelowego przedsiębiorcy, lecz nie została dostrzeżona przez podmiot, który urządził na jego podstawie grę hazardową, z przyczyn, które można usprawiedliwić.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych powyżej przypadków, to – jak już była o tym mowa – nie dojdzie w nim do przekroczenia normy sankcjonowanej leżącej u podstaw art. 107 § 1 k.k.s. Zachowanie potencjalnego sprawcy nie będzie mogło zostać więc uznane za bezprawne, co wykluczy możliwość przypisania przestępstwa stypizowanego w przywołanym przepisie. Pojawić się musi jednak pytanie, jakie okoliczności mogą spowodować, iż wobec przedsiębiorcy nie można stawiać obiektywnego wymagania, by dostrzegł wadliwość wydanego na jego rzecz zezwolenia. Stanie się tak z pewnością wtedy, gdy przepisy, na podstawie których decyzja jest wydawana, mają wyjątkowo nieostry charakter, zaś obrane przez organ stanowisko zostało poprzedzone rzetelną i profesjonalną analizą stanu faktycznego oraz prawnego. Argumentem na rzecz braku obiektywnej rozpoznawalności będzie również to, iż w obrocie prawnym nie istnieją takie rozstrzygnięcia podważające stanowisko przyjęte na potrzeby wydania zezwolenia. Warto też pamiętać, że procedura uzyskiwania zezwolenia na urządzanie gier hazardowych ma rozbudowany i złożony charakter. Przykładowo – jeśli przedsiębiorca zamierza zorganizować loterię promocyjną, musi do swojego wniosku załączyć projekt jej regulaminu, który powinien być zatwierdzony przez organ podczas wydawania zezwolenia (art. 13 u.g.h., art. 39 pkt 7 u.g.h.). Właściwy dyrektor izby administracji skarbowej, akceptując ten dokument, ma obowiązek uprzednio sprawdzić, czy jest on zgodny z ustawą. W sytuacji, kiedy taki regulamin zostanie zatwierdzony, wnioskodawca ma prawo ufać, iż jego postanowienia korespondują z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Wynika to z faktu, że samo wydanie zezwolenia na urządzanie loterii promocyjnej musiało być poprzedzone tym, iż dyrektor izby administracji skarbowej nie miał zastrzeżeń do tego dokumentu. Trudno w takiej sytuacji wymagać od modelowego przedsiębiorcy, by ten, szukając przysłowiowej „dziury w całym”, dodatkowo kontrolował poczynania dyrektora izby

23 Szerzej o tzw. wewnętrznej strukturze przestępstwa – zob. np.: P. Kardas, *O relacjach między strukturą przestępstwa a dekodowanymi z przepisów prawa karnego strukturami normatywnymi*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012/4, s. 5–63; S. Tarapata, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016, s. 141–183.

administracji skarbowej, sprawdzając wnikliwie, czy ten, wydając pozytywną decyzję administracyjną, dochował wszelkich wymagań prawnych. W przeciwnym razie trzeba byłoby twierdzić, iż na gruncie postępowań podatkowych nie obowiązuje zasada zaufania strony do działania organów administracyjnych, lecz raczej bazuje się w nich na podejrzliwości wobec obywatela. Nie trzeba chyba przekonywać, że taka perspektywa jest absurdalna. Podatnik, który przedłożył projekt regulaminu, zatwierdzony następnie przez dyrektora izby administracji skarbowej, i uzyskał zezwolenie, ma prawo ufać, iż państwo nie zastawia na niego pułapki i jeśli postąpi zgodnie z wydaną na jego rzecz decyzją, będzie chroniony. Obywatel może bowiem pokładać wiarę w profesjonalizmie podmiotów sprawujących władzę administracyjną.

Szczególnie ostrożnie traktować trzeba też przypadki, kiedy inny organ niż ten, który wydał decyzję, stwierdzi *ex post*, iż zachowanie beneficjenta zezwolenia stanowiło obejście ustawy o grach hazardowych. W piśmiennictwie podkreśla się przecież, że:

«Mechanizm działania ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania opiera się na tym, że skutki podatkowoprawne sytuacji, w jakiej znajduje się podatnik, ustalone zostają nie na podstawie rzeczywistego stanu rzeczy (przebieg dokonanych przez niego czynności), lecz na podstawie hipotetycznego stanu rzeczy, który byłby – w ocenie organu stosującego prawo – bardziej adekwatny w szczególności z punktu widzenia stosunków ekonomicznych, w jakich uczestniczy podatnik. Klauzula ogólna zatem umożliwia swoistą reklasyfikację (recharakteryzację) transakcji (czynności) dokonanej przez podatnika i w efekcie ustalenie skutków podatkowych właściwych dla czynności odpowiedniej, a nie dla tej czynności, której podatnik w rzeczywistości dokonał. Rezultatem zastosowania tego mechanizmu prawnego ma być w założeniu pozbawienie podatnika „nieuprawnionej” korzyści podatkowej. Nie oznacza to jednak zaniegowania innych niż podatkowe skutków czynności dokonanej przez podatnika, w szczególności nie występuje nieważność czynności poddanych reklasyfikacji w sferze podatkowej. Ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania nie jest też oparta na koncepcji pozorności czynności prawnej»²⁴.

Oznacza to, że w sytuacjach, w których zastosowanie może znaleźć klauzula unikania opodatkowania, w ogóle nie może dojść do realizacji znamion jakiegokolwiek przestępstwa. Wynika to z faktu, iż w takich sytuacjach czynność prawna podjęta przez podatnika jest legalna i prawnie skuteczna. Tymczasem warunkiem niezbędnym do przypisania jakiegokolwiek przestępstwa, w tym z art. 107 § 1 k.k.s., jest wykazanie, że zachowanie sprawcy jest bezprawne. Tymczasem na gruncie opisywanej sytuacji przypadek taki nie występuje²⁵.

24 B. Dauter, A. Olesińska (w:) S. Babiarz, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, teza nr 4 do art. 199a.

25 Nie mówiąc już o tym, że prokurator lub sąd karny nie są uprawnieni do stosowania przepisów o unikaniu opodatkowania.

Może się jednak zdarzyć sytuacja, kiedy po wydaniu zezwolenia, np. na loterię promocyjną, organy ścigania uznają, iż czynność ta była pozorna. Pozorność tej czynności może wynikać z faktu, że wydarzenie, które beneficjent decyzji ostatecznie urządził, wcale nie było loterią promocyjną, lecz inną grą hazardową, w tym np. loterią pieniężną lub fantową. Wówczas może nasuwać się wniosek, iż doszło do organizacji gry hazardowej wbrew przepisom ustawy w rozumieniu art. 107 § 1 k.k.s. Wynika to z faktu, że prowadzenie działalności w zakresie loterii pieniężnych objęte jest monopolem państwa, a więc takie wydarzenie nie może być organizowane przez podmiot prywatny. Z kolei na urządzanie loterii fantowej trzeba uzyskać stosowne zezwolenie. Tymczasem skoro zezwolenie beneficjenta dotyczyło organizacji loterii promocyjnej, a więc tej, której w rzeczywistości nie zorganizowano, lecz faktycznie urządzono loterię innego rodzaju, to doszło do realizacji znamion przedmiotowych typu czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. Takiego wniosku jednak przyjąć nie sposób. Jeśli bowiem w projekcie regulaminu załączonym do wniosku organizator dokładnie opíše, na czym będzie polegać urządzana przez niego gra hazardowa, to organ uzyska wystarczające dane do stwierdzenia, czy wnioskodawca dąży do obejścia prawa. Jeśli mimo takiego opisu organ podatkowy nie dopatry się pozorności czynności prawnej, zaufanie obywatela do treści tak wydanego zezwolenia winno być chronione. Jednostka nie może być obarczana odpowiedzialnością za błędy popełnione przez funkcjonariuszy publicznych.

Z kolei w tych przypadkach, kiedy wadliwość zezwolenia na organizację gry hazardowej była możliwa do rozpoznania dla modelowego przedsiębiorcy, możliwość przypisania odpowiedzialności karnej z art. 107 § 1 k.k.s. pojawi się dopiero wówczas, gdy wnioskodawca będzie świadomy istnienia tej wadliwości. Konieczne jest też wystąpienie po jego stronie stosownego komponentu woluntatywnego w postaci chęci lub godzenia się. Jeżeli jednak brak jest po jego stronie tej świadomości, wówczas nie zostanie wyczerpane znamię podmiotowe konieczne dla przypisania czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. Stanie się tak nawet wówczas, gdy owa nieświadomość była nieusprawiedliwiona. Dla bytu umyślności nie ma bowiem znaczenia, czy potencjalny sprawca błędu mógł uniknąć. Jeśli więc nawet z łatwością był się w stanie zorientować, że wydana na jego rzecz decyzja jest wadliwa, lecz to nie nastąpiło (tj. wadliwości tej nie zauważył), nie zostanie spełniony komponent strony podmiotowej z art. 107 § 1 k.k.s. Wynika to z faktu, że gdy dana osoba, organizując grę hazardową, czyni to w zaufaniu do wydanego zezwolenia, nie zdaje sobie z reguły sprawy z tego, iż taki czyn następuje „wbrew przepisom ustawy”. W przypadku zaś, gdy pośród znamion przedmiotowych typu znajduje się klauzula generalna, nieświadomość bezprawności może prowadzić do zdekompletowania umyślności. Zasadnie podnosi G. Łabuda, iż:

„Przekreśla możliwość przypisania umyślnej realizacji znamion komentowanych czynów zabronionych [stypizowanych w art. 107 k.k.s. – dopisek mój:

S.T.] ustalenie dowodowe, zgodnie z którym sprawca przed przystąpieniem do karalnego zachowania uzyskał opinię prywatną biegłego, w której stwierdzono, że konkretne urządzenia nie posiadają kwalifikacji normatywnej urządzeń do gier (np. na automatach). Jeśli nie zostanie wykazany fałsz opinii, względnie wykonane po jej sporządzeniu i badaniu przeróbki skutkujące nadaniem urządzeniu charakteru hazardowego, albo też nie zostanie przeprowadzony inny dowód na świadomość *tempore criminis* hazardowego charakteru urządzeń, umyślność jest wykluczona. W praktyce stosowania prawa, zwłaszcza w praktyce urzędów celno-skarbowych, dość często można spotkać się w takich sytuacjach z zaprzeczeniem nieumyślności (na korzyść umyślnej) realizacji znamion poprzez gołosłowną, bo nieznajdującą oparcia w żadnych dowodach, odmowę przydania jej wiary²⁶.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w obrębie typów opisanych w Kodeksie karnym skarbowym roi się od znamion normatywnych. Taki stan rzeczy nie może dziwić. Chcąc bowiem komuś udowodnić, że umyślnie naraża należność publicznoprawną na uszczuplenie, trzeba uprzednio wykazać, iż potencjalny sprawca uświadamia sobie, iż ma obowiązek zadeklarować podatek o określonej wysokości. W tego typu przypadkach pierwotny błąd co do prawa pociąga za sobą błąd co do faktu, który stanowi znamię typu czynu zabronionego (sprawca bowiem, nie wiedząc, jak wysoki podatek na nim ciąży, nie uświadamia sobie, iż naraża go na uszczuplenie). Być może z tego powodu, iż błąd co do oceny prawnej będzie najczęściej dekompletował umyślność, ustawodawca nie zdecydował się do k.k.s. recypować odpowiednika art. 30 k.k. Ten ostatni przepis stanowi, że nie popełnia przestępstwa ten, kto dopuszcza się czynu zabronionego w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności. Ustawodawca nie zdecydował się umieścić jego odpowiednika w art. 10 k.k.s. ani też nie odesłał do art. 30 k.k. w art. 20 k.k.s. Zarazem w art. 10 § 4 k.k.s. prawodawca zadekretował tzw. usprawiedliwiony błąd co do karalności, który wyklucza możliwość przypisania przestępstwa skarbowego. Potencjalnie wystąpi on przede wszystkim w dwóch sytuacjach. Z jednej strony może się zdarzyć, iż sprawca nie będzie świadomy tego, iż podjęte przez niego zachowanie jest niezgodne z prawem. Wówczas dojdzie do wystąpienia nieświadomości bezprawności, która pociągnie za sobą nieświadomość karalności. Oczywiście jest przecież, że jeśli ktoś nie wie, iż podjęte przez niego zachowanie jest bezprawne, to tym samym nie obejmuje on swą świadomością, iż jego czyn winien być oceniony jako karalny. Da się więc twierdzić, że to, co mieści się w art. 30 k.k., może być objęte również art. 10 § 4 k.k.s. Niemniej jednak trzeba z całą stanowczością podkreślić, że w przypadku, gdy ustawodawca przewiduje odpowiedzialność karną tylko za przestępstwo umyślne, zaś jego znamieniem jest znamię normatywne, którego to desygnatu potencjalny sprawca nie jest świadomy, wówczas odwoływanie się do art. 10

26 G. Łabuda (w:) *Kodeks...*, s. 1018.

§ 4 k.k.s. czy art. 1 § 3 k.k.s.²⁷ musi być absolutnie zbędne. W takiej sytuacji bowiem dojdzie po prostu do braku realizacji znamion czynu zabronionego. Odwołanie się do art. 10 § 4 k.k.s. lub art. 1 § 3 k.k.s. stanie się aktualne dopiero wówczas, gdy jakieś przestępstwo będzie można popełnić nieumyślnie. Sprawca będzie się mógł uwolnić od odpowiedzialności karnej jedynie wtedy, gdy istniejący po jego stronie błąd co do znamienia normatywnego był usprawiedliwiony.

Z drugiej strony nie da się wykluczyć, iż sprawca będzie zdawał sobie sprawę z tego, iż jego zachowanie jest bezprawne, natomiast nie będzie uświadamiał sobie karalności tego czynu. Jeśli taki błąd co do karalności jest usprawiedliwiony, wówczas nie będzie można przypisać odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe. Wskazuje się bowiem, iż dochodzi wówczas do wyłączenia winy²⁸. Co do takiego ujęcia można mieć uzasadnione wątpliwości. Wina polega bowiem, generalnie rzecz ujmując, na postawieniu zarzutu, że sprawca, mimo że miał ku temu możliwość, nie dał posłuchu normie prawnej. W sytuacji zaś, gdy sprawca błądzi jedynie co do karalności, a nie bezprawności, wówczas doskonale wie, iż zachowanie, które podejmuje, jest niezgodne z prawem. Trudno więc uznać, iż znajduje się wówczas w anormalnej sytuacji motywacyjnej, która uniemożliwia mu danie posłuchu skierowanej do niego normie sankcjonowanej. Z tego powodu należałoby raczej stwierdzić, że usprawiedliwiony błąd co do karalności stanowi okoliczność wyłączającą ukaranie, nie zaś czynnik rzutujący na możliwość przypisania zawinienia. Warto jednak w tym kontekście zauważyć, że gry hazardowe co do zasady organizowane są przez podmioty profesjonalne, którym są stawiane dosyć duże wymagania. Trudno w ich wypadku wyobrazić sobie sytuację, w której nie będą one błądzić co do bezprawności, lecz wystąpi u nich usprawiedliwiony błąd co do karalności²⁹. Z tego powodu w odniesieniu do przestępstw hazardowych art. 10 § 4 k.k.s. (w zakresie błędu co do karalności) ma praktycznie marginalne znaczenie.

Warto podkreślić, że kwestia dotycząca konsekwencji błędu odnoszącego się do znamion normatywnych jest często niewłaściwie badana i oceniana w orzecznictwie. Tam bowiem, gdzie mogło dojść do jego wystąpienia, sądy nie zastanawiają się nad kwestią możliwości przypisania umyślności, lecz raczej czynią rozważania nad

27 W przypadku uznania, że błąd co do oceny prawnej czynu nie może się mieścić w art. 10 § 4 k.k.s., dopuszczalne będzie twierdzenie, iż jeśli nieświadomość bezprawności jest po stronie sprawcy usprawiedliwiona, wówczas nie będzie można mu przypisać winy w rozumieniu art. 1 § 3 k.k.s., w którym jest zawarta tzw. „otwarta klauzula zawinienia”.

28 G. Łabuda (w:) P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks...*, s. 280.

29 Choć teoretycznie takiej możliwości nie da się wykluczyć. Niemniej jednak sytuacja taka będzie występować bardzo rzadko.

dopuszczalnością zastosowania art. 10 § 4 k.k.s.³⁰ Jak już wykazano, taki sposób postępowania jest chybyony. Przykładem takiego błędnego rozumowania może być fragment uzasadnienia wyroku SN z 9.09.2020 r., IV KK 705/19³¹, w którym wskazano, że:

„Samo obowiązywanie art. 107 § 1 k.k.s. nie budziło wątpliwości, a zatem każda osoba prowadząca działalność w zakresie urządzania gier na automatach musiała sobie zdawać sprawę, że niezależnie od wątpliwości co do technicznego charakteru art. 6 i art. 14 ustawy o grach hazardowych podjęcie takiej reglamentowanej działalności gospodarczej bez koncesji i poza kasynem gry może stanowić przestępstwo skarbowe. Jeżeli nawet oskarżony miał wątpliwości co do skuteczności ww. przepisów w kontekście wypełniania znamienia blankietowego czynu zabronionego, określonego w art. 107 § 1 k.k.s., to fakt ten tylko potwierdzał świadomość podejmowania ryzyka poniesienia odpowiedzialności karno-skarbowej w wypadku przyjęcia i utrwalenia się niekorzystnej dla oskarżonego linii orzeczniczej. O żadnej nieświadomości karalności nie mogło być zatem mowy”.

Znamienne jest to, iż SN w przytoczonym orzeczeniu w ogóle nie rozważał tego, czy ewentualne wystąpienie po stronie oskarżonego nieświadomości bezprawności w czasie czynu (przyjmującej postać błędu co do znamienia normatywnego) pozwala na przypisanie takiej postaci strony podmiotowej, która jest wymagana przez art. 107 § 1 k.k. Nie dostrzegł bowiem tego, że w przypadku, gdy sprawca myśli, że organizowanie gry na automatach poza kasynem gry bez koncesji nie jest działaniem wbrew przepisom ustawy, wówczas w ogóle nie można stwierdzić wystąpienia u niego zamiaru. Powoduje to, że analizowanie jego potencjalnej odpowiedzialności karnej pod kątem ewentualnego stosowania art. 10 § 4 k.k.s. staje się bezprzedmiotowe. Uzależnienie przypisania przestępstwa od usprawiedliwienia błędu jest zatem absolutnie chybyone.

Warto jednak zaznaczyć, że dowodzenie umyślności w procesie karnym musi odbywać się w specyficzny sposób. Oskarżony ma bowiem prawo zachować milczenie i odmówić składania wyjaśnień. Nie jest też wykluczone, że depozycje, które złoży, nie będą oparte na prawdzie, lecz na fałszywych informacjach, których przekazanie będzie efektem obrania określonej linii obrony. Dlatego też sąd karny musi zrekonstruować istniejącą po stronie sprawcy w czasie jego zachowania stronę podmiotową również przy uwzględnieniu okoliczności przedmiotowych, które wystąpiły przed, w trakcie

30 Zob. np. wyrok SA w Lublinie z 10.03.2022 r. (II AKA 121/20), LEX nr 3538216; wyrok SN z 4.10.2021 r. (V KK 238/20), LEX nr 3517555; wyrok SN z 26.11.2020 r. (V KK 237/20), LEX nr 3200399; wyrok SN z 26.11.2020 r. (V KK 440/19), LEX nr 3277881. Warto zwrócić uwagę, że w dwóch ostatnich judykatach zaprezentowano oczywiście nietrafną z punktu widzenia merytorycznego tezę, jakoby art. 10 § 4 k.k.s. określał „kontratyp błędu co do prawa”. Błąd co do prawa, jeśli nie prowadzi do dekompletacji znamion czynu zabronionego, może wyłaczyć co najwyżej winę lub karalność; postanowienie SN z 26.10.2020 r. (II KK 275/19), LEX nr 3277050; postanowienie SN z 26.10.2020 r. (II KK 236/20), LEX nr 3082190.

31 LEX nr 3277117.

i po czynie³². Organ procesowy nie ma przecież wglądu do umysłu oskarżonego i nie wie, co on sobie myślał, a czego sobie nie uświadamiał, w trakcie realizacji znamion przedmiotowych. Odpowiedni model dowodzenia strony podmiotowej został zaprezentowany w wyroku SN z 30.10.2013 r., II KK 130/13³³. Przypomnieć trzeba, że stosowany ma być on właśnie wtedy, kiedy w materiale dowodowym konkretnej sprawy brak jest bliższych informacji dotyczących przeżyć psychicznych sprawcy w czasie zdarzenia poddawanego prawnokarnemu wartościowaniu, natomiast zachodzi konieczność dokonania rekonstrukcji stanu świadomości napastnika w chwili czynu. Ustalając więc granice, które powinny służyć dokonywaniu wspomnianych ustaleń, SN w przywołanym judykacie odwołał się do konstrukcji używanego w procesie przypisania skutku osobowego wzorca normatywnego. Wskazał on, że – jeżeli w danym stanie faktycznym nie zachodzą szczególne okoliczności o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym – można przyjąć wniosek, iż to, co jest obiektywnie przewidywalne dla modelowego obywatela, było także przewidywane przez sprawcę. Niemniej jednak, wedle SN, wnioskowanie takie pozostaje pod ochroną art. 7 k.p.k. jedynie wtedy, kiedy jednocześnie spełnione są dwa warunki:

1. odtwarzany przez sąd wzorzec normatywny „modelowego obywatela” nie ma charakteru arbitralnego, ale znajduje oparcie w pewnym przyjmowanym i akceptowalnym standardzie;
2. wszelkie występujące w okolicznościach określonego zdarzenia elementy odbiegające od wspomnianego standardu zostały przez sąd uwzględnione i ocenione.

Przenosząc przywołany powyżej model na grunt dowodzenia znamion podmiotowych art. 107 § 1 k.k.s., można stwierdzić, iż sąd karny często będzie mógł zakładać, że jeżeli dane zachowanie mogłoby zostać ocenione jako niezgodne z prawem lub warunkami określonego zezwolenia przez modelowego przedsiębiorcę, to owa niezgodność była uświadamiana przez oskarżonego, zaś negowanie przez niego tego faktu nie zasługuje na wiarę. Organ procesowy powinien jednak zwrócić uwagę na to, czy na gruncie konkretnej sprawy istnieją takie specyficzne okoliczności, które mogłyby istnienie świadomości po stronie potencjalnego sprawcy wykluczać. Jeśli więc przykładowo oskarżony podjął określone zachowanie, zaślaniając się tym, iż myślał, że jest ono zgodne z prawem, to oświadczenie takie może zostać zakwestionowane faktem, iż w obrocie prawnym istniało wiele orzeczeń, w których stwierdzono, iż stanowisko przyjęte przez podsądnego było nieprawidłowe. Odwołując się do art. 7 k.p.k., sąd będzie mógł wówczas stwierdzić, że skoro potencjalny sprawca wiedział o istnieniu

32 Szerzej o rekonstrukcji strony podmiotowej w procesie karnym – zob. przede wszystkim: J. Giezek, *Świadomość sprawcy czynu zabronionego*, Warszawa 2013, ss. 368.

33 LEX nr 1396511. Rekonstrukcję tego modelu przedstawiłem również w: S. Tarapata, *Z problematyki ustalania zamiaru ewentualnego, tożsamości czynu i kryteriów przypisania skutku. Uwagi na marginesie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 29 kwietnia 2013 r., II AKa 62/13*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2015/4., s. 137.

rozbieżnej linii orzeczniczej, lecz mimo to podjął ryzyko wykonania określonego działania, wówczas godził się na realizację znamion przedmiotowych typu czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s. Przypomnieć bowiem trzeba, iż zamiar ewentualny można przyjąć wtedy, gdy sprawca ma świadomość wysokiego stopnia prawdopodobieństwa wyczerpania cech obiektywnych wzorca ustawowego, lecz nie robi nic ku temu, by owo prawdopodobieństwo zredukować³⁴. Wykluczony więc będzie *dolus eventualis* przede wszystkim w trzech sytuacjach. W pierwszej kolejności stanie się tak wówczas, gdy sprawca w ogóle nie będzie miał świadomości możliwości realizacji znamion przedmiotowych czynu zabronionego. O braku jej istnienia może świadczyć na przykład to, że nie istnieje linia orzecznicza dotycząca określonego problemu prawnego lub istnieją takie pojedyncze orzeczenia, które potwierdzają stanowisko potencjalnego sprawcy, zaś podmiot ten uzyskuje pozytywną dla niego decyzję administracyjną. Nie ma wówczas jakichkolwiek powodów, by zakładać, iż w momencie podjęcia określonego zachowania był on świadomy realizacji znamion obiektywnych wzorca z art. 107 § 1 k.k.s.

Po drugie – przyjęcie zamiaru ewentualnego jest wykluczone wówczas, gdy potencjalny sprawca będzie miał świadomość jedynie niskiego stopnia prawdopodobieństwa wyczerpania znamion przedmiotowych typu czynu zabronionego. Tego rodzaju sytuacja może wystąpić np. wtedy, gdy co do zasady stanowisko co do oceny prawnej konkretnego czynu było podzielane przez większą część przedstawicieli orzecznictwa, lecz istniały w tej kwestii przeciwne opinie, ale poglądy te można uznać za mniejszościowe. Wówczas ryzyko tego, że stanowisko prawne konkretnego wnioskodawcy wino się uznać za błędne, nie jest z punktu widzenia *ex ante* dla modelowego obywatela zbyt duże. Nie ma więc znaczenia z perspektywy przyjęcia *dolus eventualis*, że jakiś minimalny stopień owego ryzyka był dostrzegalny dla oskarżonego.

Po trzecie wreszcie – może dojść do sytuacji, w której potencjalny sprawca będzie miał świadomość występowania dużego prawdopodobieństwa realizacji znamion przedmiotowych, lecz uczyni coś w tym kierunku, by je zminimalizować. Przykładowo taki stan rzeczy może wystąpić wówczas, gdy wnioskodawca będzie świadomy istnienia dość dużej liczby orzeczeń kwestionujących jego stanowisko, lecz zwróci się do właściwego organu uprawnionego do przedstawienia stosownej interpretacji przepisów, po czym się do niej zastosuje. Podjęcie tego rodzaju działań zapobiegawczych manifestuje bowiem na zewnątrz to, iż sprawca nie chce dopuścić się popełnienia czynu zabronionego, a więc się na niego nie godzi.

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym tekście, należy dojść do wniosku, iż – co do zasady – jeśli dana osoba podejmuje zachowanie zgodne z udzielonym mu zezwoleniem na organizację gry hazardowej, wówczas nie można stwierdzić przekroczenia przez niego normy sankcjonowanej leżącej u podstaw art. 107 § 1 k.k.s. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy taka decyzja administracyjna obarczona była wadą

34 W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 215.

prawną. Strona może bowiem podejmować określone działania w zaufaniu do organów władzy publicznej. Jeśli więc wzorzec normatywny w postaci modelowego obywatela nie przewidywałby, że stanowisko organu jest wadliwe, to postąpienie zgodnie z nim nie może zostać uznane za bezprawne. Inaczej dzieje się wówczas, gdy zezwolenie na urządzenie gry hazardowej jest dotknięte rażącym naruszeniem prawa. Wówczas, w przypadku zorganizowania takiej gry, nie jest wykluczone przypisanie odpowiedzialności za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s. Możliwość taka zachodzi jednak wówczas, gdy da się wykazać, iż sprawca umyślnie zrealizował znamiona przedmiotowe opisane w tymże przepisie. Jeśli więc dany podmiot nie uświadamiał sobie wadliwości owej decyzji, wówczas pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za urządzenie gry hazardowej nie jest możliwe (nawet jeśli mógłby on z łatwością zauważyć owe wady w akcie administracyjnym).

adw. dr hab. Szymon Tarapata

Adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Zakładzie Prawa Karnego Wykonawczego UJ.

Assistant professor at the Chair of Criminal Law and the Department of Executive Criminal Law of the Jagiellonian University in Krakow.

ORCID: 0000-0002-4095-8892

ABSTRACT

Keywords: *gambling, licence for organizing gambling, citizen's trust in the state, mistake of law*

Problems with attributing criminal liability for an offence defined in Article 107(1) of the Fiscal Penal Code in cases of organizing and conducting gambling based on a licence

This paper examines whether an individual can be held criminally liable for an offence defined in Article 107(1) of the Fiscal Penal Code in the case of organizing and conducting gambling based on a licence. It is argued that, as a rule, this is not possible. An individual is entitled to act in trust towards the state and to presume that acts issued by public authorities are lawful. An exception arises

in situations where administrative decisions are tainted by a flagrant violation of the law. Nevertheless, if a licence for organizing gambling is affected by such a defect, a person organizing the game may only be held criminally liable under Article 107(1) of the Fiscal Penal Code if intent to commit the offence can be attributed to them.

Bibliografia

1. **Blachut J.**, *Karnoskarbowa problematyka internetowych zakładów bukmacherskich*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2007
2. **Dauter B., Olesińska A.** (w:) S. Babiarz, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024
3. **Giezek J.**, *Świadomość sprawcy czynu zabronionego*, Warszawa 2013
4. **Kardas P.**, *O relacjach między strukturą przestępstwa a dekodowanymi z przepisów prawa karnego strukturami normatywnymi*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012/4
5. **Keler G.** (w:) J. Blachut, G. Keler, A. Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2024
6. **Krasuska A.**, *Notyfikacja ustawy o grach hazardowych a odpowiedzialność karna z art. 107 § 1 kodeksu karnego skarbowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2016/2
7. **Lipiński K.**, *Wzorce osobowe w prawie karnym*, Warszawa 2020
8. **Łabuda G.** (w:) P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017
9. **Malanowski J.** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
10. **Nogal A.**, *Błąd co do prawa a klauzule normatywne w prawie karnym skarbowym na tle ogólnego prawa karnego*, „Palestra” 2020/7–8
11. **Świecki D.**, *Kodeks postępowania karnego*, t. 1, *Komentarz zaktualizowany*, LEX/el. 2025, teza nr 11 do art. 8
12. **Tarapata S.**, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016
13. **Tarapata S.**, *Z problematyki ustalania zamiaru ewentualnego, tożsamości czynu i kryteriów przypisania skutku. Uwagi na marginesie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 29 kwietnia 2013 r., II AKa 62/13*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2015/4
14. **Tuleja P.** (w:) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223–224
15. **Wilk L.**, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” 2011/1
16. **Zagrodnik J.** (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2024
17. **Zakrzewski P.**, *Stopniowanie winy w prawie karnym*, Warszawa 2016

Pojęcia kluczowe: *uznanie administracyjne, umorzenie zaległości podatkowych, Ordynacja podatkowa*

Igor Rapicki

Granice uznania administracyjnego w sprawach podatkowych – analiza art. 67a Ordynacji podatkowej

ABSTRAKT

Artykuł podejmuje problem granic uznania administracyjnego w sprawach podatkowych na tle art. 67a Ordynacji podatkowej. Przedstawiono tezę, że uznanie nie może być dowolne – podlega ograniczeniom wynikającym z konstytucyjnych zasad legalizmu, równości i proporcjonalności. Wnioskiem jest uznanie, że uznaniowość organu podatkowego nie ma charakteru dowolnego, lecz wpisuje się w szerszy kontekst kontroli legalności działania administracji publicznej.

I. WSTĘP

Celem niniejszego artykułu nie jest kwestionowanie ustalonych faktów, podstaw ustroju sądownictwa administracyjnego w Polsce ani podważanie utrwalonych linii orzeczniczych czy doktrynalnych. Autor nie zmierza również do zaprzeczenia legitymacji instytucji uznania administracyjnego w sprawach podatkowych. Intencją pozostaje raczej próba refleksji nad sensem i systemowym uzasadnieniem przyjętego w polskim systemie podatkowym założenia, zgodnie z którym decyzje podejmowane w ramach uznania administracyjnego, a więc takie, w których organ działa niejako jak podmiot obdarzony wolą decyzyjną, pozostają w istotnym zakresie poza możliwością rozliczenia tej woli w drodze kontroli sądowej.

Na tle instytucji umorzenia zaległości podatkowych, uregulowanej w art. 67a Ordynacji podatkowej¹, autor stawia pytanie o rzeczywisty zakres swobody uznania organów podatkowych i jej granice, zarówno w sensie formalnoprawnym, jak i systemowym, w kontekście zasad wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz idei demokratycznego państwa prawnego. Rozważania koncentrują się wokół napięcia pomiędzy konstytucyjną zasadą powszechności opodatkowania a dopuszczalnością

¹ Ustawa z dnia 29.09.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r. nr 137 poz. 926, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111), dalej: OrdPod.

odstępstw od niej, dokonywanych przez organy podatkowe na podstawie swobodnego uznania administracyjnego.

Instytucja umorzenia – choć uregulowana ustawowo i wspomniana już w Konstytucji RP² – pozostaje jedną z najbardziej kontrowersyjnych form realizacji uznania administracyjnego w praktyce. Tym istotniejsze staje się zbadanie, jak dalece sądy administracyjne weryfikują tego rodzaju decyzje.

Wobec nieostrego charakteru klauzul generalnych przewidzianych w Ordynacji podatkowej kluczowego znaczenia nabierają ogólne rozważania dotyczące ustroju administracji skarbowej oraz jej funkcji, a także omówienie podstawowych instytucji ogólnego prawa podatkowego, w szczególności zobowiązania podatkowego, dla wykazania granic uznania administracyjnego organów.

II. ADMINISTRACJA SKARBOWA W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWNYM

Max Weber wskazywał, że najbardziej rozwiniętą formą sprawowania władzy jest władza legalna – czyli oparta na przekonaniu obywateli, że normy prawne są wiążące, a organy państwa działają w granicach udzielonego im upoważnienia³. W realiach demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska, administracja publiczna – również skarbowa – musi wzmacniać to przekonanie poprzez przejrzystość i profesjonalizm. W szczególności dotyczy to decyzji uznaniowych, które, choć zgodne z prawem, mogą wpływać na poczucie sprawiedliwości i legitymacji działań państwa.

Administracja skarbowa, działająca dziś w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), pełni podwójną rolę – wykonuje władzę administracyjną w sferze danin publicznych oraz udziela wsparcia podatnikom w realizacji ich obowiązków⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o KAS jej zadania obejmują nie tylko egzekwowanie należności, ale i działania pomocnicze – co zakłada standard rzetelności, proporcjonalności i poszanowania praw jednostki⁵. W tym kontekście instytucja umorzenia zaległości podatkowych może pełnić funkcję wzmacniania zaufania do systemu podatkowego, o ile stosowana jest w sposób należyte uzasadniony. Z humanitarnego charakteru administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym wynika, że nie można oczekiwać od obywatela wiedzy specjalistycznej z zakresu procedury podatkowej ponad jego ustawowe obowiązki, dlatego organy podatkowe – zwłaszcza Krajowa Administracja Skarbowa – mają zatem obowiązek nie tylko egzekwować

2 Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP; art. 217.

3 E. Sokalska, *Max Webers perception of beurocracy and modern rational model of administration*, „Studia Prawnoustrojowe, Zagadnienia Administracji Publicznej” 2010, s. 145–147.

4 Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.), dalej: ustawa o KAS; art. 1 ust. 2.

5 *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. L. Bielecki, A. Gorgol, Warszawa 2018, teza 2–4, art. 1, s. 55.

należności, ale również wspierać podatnika w rzetelnym wykonywaniu obowiązków względem Skarbu Państwa⁶.

Podatki, zgodnie z definicją zawartą w art. 6 OrdPod, są „publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym oraz bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikającym z ustawy podatkowej”. Artykuł 6 pełni zatem funkcję rozszerzającą względem art. 2 OrdPod, który pojęcie „podatków” rozciąga także na zaliczki, raty, opłaty i inne niepodatkowe należności budżetowe. Definicja podatku ma zatem nie tylko charakter opisowy, ale także operacyjny, wyznaczając granice całej kategorii świadczeń publicznoprawnych.

Ujęcie to znajduje potwierdzenie również w art. 3 pkt 2 OrdPod, definiującym „przepisy prawa podatkowego” jako przepisy ustaw podatkowych, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz aktów wykonawczych. Świadczy to o funkcjonalnym i szerokim rozumieniu systemu podatkowego, liczy się więc treść i cel regulacji, nie zaś nazwa aktu czy świadczenia.

Takie ujęcie ustawowe podatku jako daniny publicznej pokazuje, że ustawodawca celowo chciał zaznaczyć, iż relacje finansowe między państwem a obywatelem nie są prostym przełożeniem prywatnych zasad, lecz mają swój własny, odrębny, publiczny charakter. Podkreśla to także A. Gomułowicz, wskazując, że podatnik nie jest poddanym państwa, a relacja podatkowa musi godzić dobro wspólne z prawami jednostki⁷. Opodatkowanie to wyjątkowo drażliwa sfera kolizji interesów państwa i obywatela, dlatego jego wymiar powinien uwzględniać wartości konstytucyjne: legalność, proporcjonalność i poszanowanie własności. Świadczenie podatkowe ma bez wątpienia charakter obowiązku najwyższej rangi, a niewywiązywanie się z niego godzi w fundament relacji obywatel–państwo. Równocześnie jednak, dla zachowania legitymacji systemu, obowiązki te powinny być egzekwowane zgodnie z prawem i w granicach konstytucyjnych wartości szanujących prawa obywatela.

Na potrzeby niniejszego opracowania autor przyjmuje ugruntowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym prawo podatkowe funkcjonuje w sferze dominującego *imperium*, w której państwo występuje jako podmiot władczy, a nie strona stosunku prywatnoprawnego⁸. Taki pogląd, podważający pośrednio pełną autonomię prawa podatkowego⁹, potwierdził m.in. WSA w Łodzi w wyroku I SA/Łd 116/21 116/21¹⁰, wskazując na ścisły związek między prawem podatkowym a administracyjnym. W ocenie autora stanowi to właśnie przesłankę, by uznać prawo podatkowe za szczególnie

6 Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz, red. A. Melizna, K. Tyszner, Warszawa 2024, teza 5 i 7 do art. 1 ust. 2, s. 67 i 68.

7 A. Gomułowicz, *Konstytucja a podatki (w:) Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych*, red. A. Kaźmierczyk, A. Franczak, Warszawa 2019, s. 82–83.

8 *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024, s. 101–103.

9 B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 349–356.

10 Wyrok WSA w Łodzi z 9.03.2021 r. (I SA/Łd 116/21), LEX nr 3179109.

reprezentatywne dla badania relacji między państwem a jednostką w demokratycznym państwie prawnym.

Postępowania prowadzone przez organy KAS muszą spełniać nie tylko normy Ordynacji podatkowej¹¹, ale i ogólne standardy przypisane organom administracji w demokratycznym państwie prawa. Ochrona interesu fiskalnego nie może być realizowana w oderwaniu od kontekstu relacji między państwem a podmiotem prywatnym. Z licznych zasad ogólnych zawartych w Ordynacji podatkowej doktryna za najistotniejszą w kontekście relacji obywatela z organami podatkowymi uznaje zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa (art. 121 OrdPod)¹². Jej doniosłość potwierdza m.in. wyrok NSA w sprawie II FSK 2068/12¹³, w którym uznano, że brak przejrzystości i schematyczne potraktowanie wniosku o ulgę narusza standardy tej zasady. Nawet w ramach uznania administracyjnego organy są zobowiązane do działania zgodnego z prawem, przejrzystego i należyście uzasadnionego – tak, by podatnik mógł przewidywać skutki prawne zarówno swoich działań, jak i decyzji państwa. Obywatel musi mieć poczucie, że państwo działa wedle określonych reguł, a nie według chwilowej woli urzędnika. W doktrynie pojawił się pogląd, zgodnie z którym zasada budzenia zaufania do organów podatkowych powinna ustępować zasadzie legalizmu w razie ich kolizji, a obowiązek działania w sposób budzący zaufanie obowiązywałby wyłącznie w granicach literalnego brzmienia przepisów¹⁴. W takiej koncepcji, w przypadku, gdyby organ wprowadził podatnika w błąd, nie miałby obowiązku korygowania skutków swojego działania, jeśli tylko formalnie działał zgodnie z prawem. Tego rodzaju stanowisko autor niniejszej pracy uznaje za niebezpieczne i błędne – oznaczałoby bowiem, że zaufanie obywatela do organu państwowego nie ma żadnej realnej ochrony w sytuacjach, gdy dochodzi do naruszeń materialnej sprawiedliwości. Przyjęcie takiej konstrukcji w praktyce sankcjonowałoby nadużycia procesowe i arbitralne wykorzystywanie przewagi instytucjonalnej przez organ¹⁵. Tymczasem zasady ogólne postępowania, w tym zasada zaufania oraz zasada działania na podstawie przepisów niebudzących wątpliwości, stanowią również normy prawne wiążące organ, których pominięcie nie może być usprawiedliwiane prostym odwołaniem do legalizmu w jego zawężonym rozumieniu.

Rozważając charakter relacji między państwem a obywatelem, nie sposób pominąć osobiwości natury samego organu administracji publicznej. Relacja ta nie

11 R. Szumlakowski, *Zasady prawne postępowania podatkowego organu administracji podatkowej w relacjach z podatnikiem*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/38920/PDF/021.pdf> (dostęp: 31.03.2025 r.).

12 S. Babiarsz, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 1070–1072, teza 1–8 do art. 121.

13 Wyrok NSA z 27.08.2014 r. (II FSK 2068/12), LEX nr 1512628.

14 P. Kobylski, *Zasada zaufania do organów podatkowych w cieniu zasady legalizmu*, „Civitas Et Lex”, 202/25(1), s. 41–56, <https://doi.org/10.31648/cetl.4564> (dostęp: 21.05.2025 r.).

15 P. Kobylski, *Zasada...*, s. 52–54.

opiera się wyłącznie na hierarchii władztwa i podporządkowania, lecz na głębszej różnicy w zasadach działania obu stron. O ile podmiot prywatny działa w oparciu o wolność działania i subiektywne cele, o tyle organ działa w sposób zdeterminowany przez normy prawne, których celem jest realizacja interesu publicznego, a więc w tym przypadku egzekucja zobowiązań publicznoprawnych na rzecz Skarbu Państwa, a słusność w rozumieniu ogólnoludzkim staje się drugorzędna¹⁶.

Zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, a także art. 120 OrdPod, ustanawia jednoznacznie, że organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to całkowite odrzucenie zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”¹⁷ – przysługującej osobom fizycznym, a przyjęcie reguły, że każdy akt działania organu musi mieć normatywne umocowanie. Nawet gdyby osoba pełniąca funkcję w organie nie miała zamiaru egzekwować należności podatkowej, nie ma prawnej możliwości odstąpienia od działania, albowiem jej brak woli nie przekłada się na brak działania organu, ponieważ wola ta nie jest źródłem działania, lecz jedynie jego instrumentem.

Język prawny odzwierciedla tę specyfikę, mówi o „składzie” czy „właściwości”¹⁸ organu, co każe myśleć o nim raczej jak o zjawisku funkcyjnym niż o bycie samodzielny¹⁹. W istocie, organ nie „jest” kimś, ale organ „jest wykonywany” przez osobę fizyczną, która nie staje się organem, lecz go piastuje. Ujęcie to znajduje potwierdzenie w definicjach zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego²⁰, gdzie art. 5 § 3–6 nie definiuje istoty organu jako takiego, ale wskazuje, które jednostki organizacyjne i podmioty spełniają kryteria uznania za organ w konkretnych sprawach. To podejście nie opisuje cech „bytu”, lecz funkcję przypisaną określönemu organowi²¹.

Kluczową kwestią staje się tu problematyczna natura „woli organu”. Wydanie decyzji administracyjnej – akt decyzyjny z samej istoty rzeczy – wydaje się wymagać aktu woli, a z filozoficznego punktu widzenia wola to cecha istot rozumnych, a więc ludzi. Pojawia się zatem pytanie: czy fikcja prawna, jaką jest organ, może mieć wolę? Odpowiedź musi brzmieć: nie sam organ, lecz osoba go piastująca wyraża wolę, ale tylko w takim zakresie, w jakim ta wola mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Nie każda wola osoby fizycznej pełniącej funkcję będzie „wolą organu”.

16 Co nie przeszkadza jednakże stosowaniu zasady słusności dla celów odszkodowawczych. Zob. K. Konieczna, *Zasada słusności jako przesłanka odpowiedzialności władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019/44.

17 Którą na gruncie prawa gospodarczego wprowadza dla podmiotów prywatnych ustawa z dnia 6.03.2018 r. o prawie przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.). W art. 8: „Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określönego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa”.

18 *Encyklopedia PWN*, hasło: *właściwość*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wlasciwosc;2536886.html> (dostęp: 31.03.2025 r.).

19 Z. Duniewska (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, Łódź 2013, s. 93; por. też W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2007, s. 26–27.

20 Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14.06.1960 r. (Dz.U. z 1960 r. nr 30 poz. 168, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

21 J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 172–173.

Powstaje więc paradoks strukturalny: organ potrzebuje woli, aby działać, ale nie posiada jej sam. Wola, którą „wyraża”, pochodzi od osoby fizycznej, lecz tylko wtedy, gdy jej akt woli jest zgodny z celem, strukturą i kompetencją przypisaną organowi. Osoba pełniąca funkcję działa więc nie jako jednostka prywatna, lecz jako kanał prawnie uformowanego działania instytucji. Ten mechanizm staje się szczególnie widoczny w administracji podatkowej. Krajowa Administracja Skarbowa nie działa we własnym imieniu, lecz jako oficjalny poborca należności publicznoprawnych na rzecz Skarbu Państwa, będącego osobą prawną w rozumieniu art. 33 Kodeksu cywilnego²². Ta dualistyczna natura organu, będącego jednocześnie konstruktem abstrakcyjnym i działającym za pośrednictwem konkretnego człowieka, tworzy specyficzne napięcie. Organ jest niezależny od osoby go piastującej, jego tożsamość i kompetencje nie zmieniają się wraz z wymianą kadrową. A jednak nie może działać bez osoby, która go ucieleśnia²³. W tym sensie akt decyzji administracyjnej jest zawsze efektem interakcji: prawo dostarcza ram, osoba dostarcza woli, ale dopiero ich zgodność stworzyć może skuteczny akt organu.

W ocenie autora niniejszego artykułu mamy do czynienia z konstrukcją prawną o wysoce szczególnym charakterze, której praktyczne funkcjonowanie prowadzi do sytuacji, w której organ dysponuje wolą decyzyjną niemal całkowicie odporną na zewnętrzną kontrolę, o ile nie dojdzie do rażącego naruszenia prawa.

III. CHARAKTER PRAWNY ZOBOWIĄZANIA PODATKOWEGO

W relacji między podatnikiem a organem podatkowym fundamentalne znaczenie mają dwie cechy zobowiązania podatkowego: jego obiektywny charakter oraz personalistyczne zakorzenienie. Podatnik znajduje się w szczególnej sytuacji – nie jest stroną w klasycznym sensie umowy ani nie kształtuje treści stosunku prawnego, który go wiąże. Obowiązek podatkowy powstaje niezależnie od jego woli, ale także niezależnie od woli organu. Jego źródłem są wyłącznie zdarzenia przewidziane w ustawie, z którymi prawo wiąże powstanie obowiązku podatkowego, definiowanego w art. 4 OrdPod. Jak precyzyjnie zauważa jeden z komentarzy: „obowiązek podatkowy powstaje w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w ustawie. Nie ma zatem znaczenia wola podatnika, ale także wola organu podatkowego. Zindywidualizowany obowiązek podatkowy powstaje zawsze z mocy prawa”²⁴. Jego powstanie jest automatyczne, niezależne od świadomości czy woli którejkolwiek ze stron stosunku publicznoprawnego. W ten sposób prawo podatkowe ustanawia system, w którym treść obowiązków nie

22 Ustawa z dnia 18.05.1967 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16 poz. 93, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061).

23 Por. J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 214; por. także Z. Duniewska (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, Łódź 2013, s. 92–94.

24 *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023, teza 2, komentarz do art. 4, s. 26.

jest negocjowana, lecz wynika wprost z ustawy. Razem z powstającym z niego zobowiązaniem obowiązek podatkowy jest więc podstawowym terminem prawa podatkowego. Zasada, że obowiązek podatkowy powstaje w wyniku zdarzeń określonych w ustawie, promuje stabilność systemu prawnego. Związany z obiektywnym charakterem obowiązku podatkowego wymiar etyczny należy rozumieć nie jako kategorię moralną *sensu stricto*, lecz jako wyraz gwarancji, że obciążenia publiczne nie powstają w wyniku doraźnej woli administracji publicznej²⁵.

Obowiązek ten wynika więc z ustawy, jest nieskonkretyzowany, przymusowy oraz pieniężny, a związany jest z wystąpieniem określonych ustawami zdarzeń go kreujących, a więc niejako bez wiedzy organów obowiązanych do jego ściągnięcia²⁶. Jednakże ta obiektywność nie oznacza oderwania od konkretności. W momencie przejścia od obowiązku do zobowiązania podatkowego pojawia się jego cecha personalistyczna, a więc świadczenie staje się skonkretyzowane względem osoby podatnika, określone co do wysokości, terminu²⁷ i miejsca zapłaty²⁸. Zobowiązanie podatkowe jest zatem osobiste: wiąże się bezpośrednio z konkretnym podmiotem, którego sytuacja faktyczna i prawna spowodowała jego powstanie. To właśnie w tym miejscu ujawnia się napięcie między bezosobowym charakterem systemu podatkowego a indywidualną sytuacją jednostki. Pomimo formalnej równości, każdy przypadek dotyczy przecież konkretnego człowieka, z jego własnymi możliwościami i ograniczeniami.

Jeśli w terminie określonym przez ustawę podatnik nie uiszcza należności, zobowiązanie przekształca się – również z mocy prawa – w zaległość podatkową. Zgodnie z art. 51 § 1 OrdPod zaległością jest podatek niezapłacony w terminie. Jest to konstrukcja absolutnie niezależna od winy podatnika czy działań organu, prawo nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków²⁹. Co więcej, ewentualne zawinienia proceduralne, które utrudniły odpowiedzialnemu za wpłacenie kwot za podatek albo wręcz je uniemożliwiły we wskazanym terminie po stronie zobowiązanych do egzekwowania świadczeń publicznoprawnych organów nie mają dla tego faktu żadnego znaczenia, ponieważ prawo podatkowe w tym zakresie nie uznaje ważności przesłanki „winy”³⁰. Jak potwierdził NSA w wyroku z 10.11.2021 r.³¹, dotyczy to także innych niż podatki zobowiązań publicznoprawnych: zobowiązanie przekształca się w zaległość bez względu na przyczynę uchybienia.

25 A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Warszawa 2013, s. 39–43.

26 P. Dąbek, K. Stolarski, *Ordynacja Podatkowa. Prawo materialne i procesowe*, Warszawa 2023, s. 73.

27 Należy pamiętać, o czym przypomina między innymi P. Borszowski (w:) *Prawo podatkowe z kasami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Warszawa 2023, s. 97, że termin zapłaty podatku stanowi element prawa materialnego, a nie procesowego.

28 *Prawo podatkowe z kasami i pytaniami*, red. P. Borszowski..., s. 74–76.

29 *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2020, s. 443–444, teza 2–6 do art. 51.

30 *Ordynacja podatkowa*, t. 1, *Zobowiązanie podatkowe*, Art. 1–119zzk, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 668–669, teza 1 do art. 51.

31 Wyrok NSA z 10.11.2021 r. (I GSK 798/21), LEX nr 3282143.

Obiektywizm prawa podatkowego przejawia się zatem nie tylko w sposobie powstawania zobowiązania, ale i w konsekwencjach niedopełnienia obowiązku, są one niezależne od intencji i ocen moralnych. Ta automatyczność ma jednak swoje uzasadnienie ustrojowe. Jest wyrazem konstytucyjnej zasady pewności prawa podatkowego (art. 217 Konstytucji RP), która gwarantuje obywatelowi, że opodatkowanie może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy, w sposób jednoznaczny i przewidywalny³². Choć pozornie może się to wydawać surowe, służy ochronie przed arbitralnością oraz wzmacnia zaufanie do państwa i prawa³³. Automatyzm powstawania obowiązku podatkowego można przy tym postrzegać jako funkcjonalny wyraz regulacji konstytucyjnej zawartej w art. 217 Konstytucji RP, w ramach której o powstaniu obowiązku podatkowego co do zasady przesądza przepis ustawy, a nie wola którejkolwiek ze stron stosunku publicznoprawnego.

Warto jednak zauważyć, że sama relacja między podatnikiem a organem nie jest całkowicie jednostronna. Choć zobowiązanie podatkowe ma charakter władczy, przepisy przewidują możliwość złożenia wniosku o zastosowanie ulg. Co znamienne, złożenie takiego wniosku jest dobrowolne, ale równocześnie oznacza świadome poddanie się władczej kompetencji organu, który – jako wierzyciel publicznoprawny – zdecyduje o dalszych losach długu.

Skoro organ podatkowy, działając w ramach przyznanej mu uznaniowości, pozostaje jednocześnie związany przepisami prawa, a sam mechanizm powstania obowiązku, zobowiązania i zaległości podatkowej działa w sposób obiektywny i nieuchronny, to naturalnym wnioskiem wydaje się uznanie, że instytucja umorzenia została powołana właśnie po to, by umożliwić organowi łagodzenie skutków tej nieelastyczności. Działania tego wierzyciela jako organu administracji publicznej powinny dążyć do realizowania zasady sprawiedliwości będącej sednem systemu prawnego, a jego założeniami są zarówno standardy humanitarnego traktowania własnego obywatela, jak i ścisłe realizowanie przez podatników racjonalnych obowiązków wynikających z zobowiązaniowego stosunku prawnego wynikającego z przepisów tworzących normy prawne powszechnie obowiązujące³⁴.

Należy pamiętać, że utożsamianie zadłużenia publicznoprawnego z prywatnym i stosowanie wobec niego prostej zasady „zaciągnięte długi trzeba spłacać” jest nieuprawnione, ponieważ pomija odmienny charakter relacji obywatel–państwo oraz funkcję prawa publicznego w demokratycznym porządku prawnym. Podatek ma bowiem charakter świadczenia nieekwiwalentnego – jego uiszczenie nie daje podatnikowi

32 A który to postulat przez myśl podatkową znany jest już co najmniej od czasów wielkiego klasyka ekonomii Adama Smitha; A. Gomulowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 54–55.

33 M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz art. 87–245*, Warszawa 2016, s. 1483, teza 1 i 3 do art. 217 Konstytucji RP.

34 R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2023, s. 166–167.

prawa do bezpośrednich roszczeń wobec państwa. Jak podkreślił WSA we Wrocławiu³⁵, brak jest powiązania między konkretną wpłatą a konkretnym świadczeniem zwrotnym. Potwierdza to również Skolimowski: podatnik nie uzyskuje świadczenia wzajemnego, niezależnie od stopnia realizacji obowiązków podatkowych³⁶. Mimo to, państwo – jako uczestnik tego stosunku – zobowiązane jest do świadczeń ogólnych na rzecz obywatela, takich jak bezpieczeństwo, ochrona zdrowia czy edukacja. Obie strony wykonują więc obowiązki niezależnie od siebie – podatnik płaci podatki niezależnie od efektywności administracji, a państwo zapewnia usługi publiczne i gwarantuje prawa i swobody niezależnie od statusu podatkowego jednostki. W tym sensie zrywa się tradycyjna relacja interesowności między świadczeniem a wzajemnością.

Wreszcie warto przypomnieć, że wszystkie daniny publiczne – jako dochód budżetowy – powinny być bezzwrotne, powszechne i przymusowe³⁷. Ich konstrukcja i stosowanie przez organy podatkowe stanowi materializację zasad ustrojowych państwa prawa i ich urzeczywistnienie w praktyce stosowania prawa.

IV. ISTOTA UZNANIA ADMINISTRACYJNEGO I ZAKRES JEGO KONTROLI SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

Pojęcie uznania administracyjnego wykształciła doktryna prawa administracyjnego; nie jest ono zdefiniowane w żadnym akcie prawa powszechnie obowiązującego³⁸. Rozumie się przez nie możliwość wydania przez organ administracji decyzji, której treść – w granicach prawa – stanowi jeden z kilku dopuszczalnych wariantów rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Uznanie oznacza więc przyznanie organowi określonego marginesu swobody decyzyjnej. W klasycznym ujęciu, ukształtowanym jeszcze w XIX wieku w nurcie pozytywizmu prawniczego, uznaniowość odzwierciedla wolę państwa co do konkretyzacji obowiązujących norm prawnych³⁹.

Uznanie można więc rozpoznać po istnieniu luzu decyzyjnego – elementu swobody działania, którym organ jako konstrukcja prawna reprezentowana przez osobę fizyczną zostaje wyposażony na podstawie i w granicach prawa. Mimo więc że organ działa w sposób sformalizowany i normatywnie ukształtowany, wyposażony jest w narzędzia umożliwiające wybór spośród zgodnych z prawem wariantów. Wprowadza

35 Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.11.2020 r. (I SA/Wr 499/20), LEX nr 3152270.

36 P. Skolimowski, *Nieodpłatność w prawie podatkowym. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Leonarda Etela*, Białystok 2021, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13746/1/P_K_Skolimowski_Nieodplatnosc_w_prawie_podatkowym.pdf (dostęp: 27.05.2025 r.).

37 Wyrok NSA z 22.11.2019 r. (II GSK 991/19), LEX nr 2764702.

38 Uznaniu administracyjnemu w prawie podatkowym najpełniejszy wyraz dał zapewne J. Orłowski w swojej klasycznej pracy *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005, w rozdziale poświęconym historii badań doktryny nad tym pojęciem na s. 15–21.

39 J. Orłowski, *Uznanie...*, s. 7.

to poza systemowe rozumowanie w kategoriach klauzul generalnych⁴⁰, które rozważać musi organ w celu prawidłowego stosowania prawa.

W odniesieniu do prawa podatkowego Orłowski wskazuje na niekonsekwencje niektórych stanowisk doktrynalnych, ale opowiada się za rozumieniem uznania jako rzeczywistej swobody organu w kształtowaniu decyzji w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w sferze imperium. Zaznacza przy tym, że uznanie nie jest tożsame z oceną dowodów, lecz ma charakter materialnoprawny – kształtuje treść praw i obowiązków stron.

W nowszych pracach Orłowski podtrzymuje stanowisko⁴¹, że brak jest legalnej definicji granic uznania, a instytucje z elementem uznaniowości takie jak ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych pozwalają organowi na kształtowanie sytuacji prawnej podatnika w oparciu o pojęcia nieostre i klauzule generalne. Taki model prowadzi do wysokiego poziomu wyrafinowania prawnego, ale też trudności dowodowych w praktyce. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴² sądy sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a zgodnie z ust. 2 – kontrola ta odbywa się pod względem zgodności z prawem. Art. 3 ust. 1 p.p.s.a. wskazuje, że kontrola obejmuje m.in. decyzje administracyjne. Jest to realizacja zasady trójpodziału władz: kontrola sądów administracyjnych pełni funkcję nadzorczą wobec władzy wykonawczej, której podporządkowana jest administracja publiczna⁴³.

Sądy administracyjne nie stanowią instancji odwoławczej, lecz orzekają co do legalności aktu – mogą go uchylić, stwierdzić jego nieważność lub bezskuteczność, o ile zachodzą przesłanki z art. 145 § 1 p.p.s.a. W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd nie jest związany zarzutami ani podstawą prawną skargi, lecz rozstrzyga w granicach sprawy. W tym kontekście pojawiające się w praktyce poglądy⁴⁴, jakoby uznaniowość decyzji wyłączała jakąkolwiek kontrolę sądu nad jej treścią, budzą wątpliwości, z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Nie sposób nie dostrzec paradoksu, że organ administracji publicznej wyposażony jest w cechy typowe dla osoby fizycznej, takie jak „wola” czy „przekonanie”, które rzekomo stanowią podstawę jego decyzji uznaniowej. Tymczasem, zgodnie z systemowymi założeniami prawa publicznego, organ nie działa w oparciu o autonomiczne motywacje, lecz jako wykonawca norm prawnych.

W tym kontekście zasadne wydaje się pytanie, czy koncepcja woli organu – traktowanej jako swoista wewnętrzna, niedostępna z zewnątrz sfera decyzyjna – nie

40 A. Hanusz, *Klauzule generalne w ordynacji podatkowej*, PiP 2016/8, s. 3–17.

41 J. Orłowski, *Granice uznania administracyjnego w prawie podatkowym – współczesne stanowiska doktryny i orzecznictwa*. „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023 (3), <http://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl/index.php/DPiA/article/view/290> (dostęp: 27.05.2025 r.).

42 Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a.

43 A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 295–302.

44 Prezentowane między innymi przez skarżącego przedstawiającego swoje stanowisko w wyroku NSA z 17.03.2022 r. (III FSK 4800/21), LEX nr 3343988.

wprowadza do struktury nowoczesnej administracji elementu o charakterze przednowoczesnym. Czy przyznanie organowi uprawnienia do decyzji uznaniowej, nieuregulowanej żadnym mechanizmem kontroli treści tej decyzji, nie zbliża tej konstrukcji do form relacji władczych charakterystycznych dla stosunków patronalnych lub wręcz feudalnych, w których decyzja dominującego podmiotu nie wymagała uzasadnienia i była przyjmowana jako przejaw nieprzeniknionej „łaski”?

V. INSTYTUCJA UMORZENIA ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH W ŚWIELE ART. 67A ORDYNACJI PODATKOWEJ

Instytucja umorzenia zaległości podatkowych została wyraźnie wskazana w art. 217 Konstytucji RP, który stanowi, że zasady przyznawania ulg i umorzeń muszą być uregulowane ustawowo. Podkreśla to konstytucyjne znaczenie tej instytucji oraz wymóg odpowiedniego umocowania przepisów prawa podatkowego.

Podstawą ustawową umorzenia jest art. 67a OrdPod. Zgodnie z jego treścią organ podatkowy może – na wniosek podatnika – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, m.in. odroczyć termin płatności, rozłożyć zapłatę na raty lub umorzyć w całości lub w części zaległość podatkową oraz związane z nią odsetki. Instytucja ta stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady powszechności opodatkowania i wprowadza do konstrukcji zobowiązań podatkowych możliwość ich modyfikacji w sytuacjach szczególnych.

Postępowanie w trybie art. 67a wszczynane jest na wniosek samego podatnika, który musi spełniać warunki określone w art. 168 OrdPod. Brak formalny skutkuje wezwaniem do jego uzupełnienia zgodnie z art. 169 § 1 OrdPod. Wniosek ma charakter osobisty – nie może zostać skutecznie złożony przez inne osoby, nawet zainteresowane bezpośrednio czy pośrednio wynikiem postępowania. W przypadku braku legitymacji organ odmówi wszczęcia postępowania art. 165a § 1 OrdPod.

Organ jest związany treścią wniosku – nie może wyjść poza jego granice, nawet jeśli istnieją przesłanki do szerszego zastosowania ulgi. Ograniczenie to stanowi pierwszą z granic uznaniowości – organ działa wyłącznie w zakresie wskazanym przez podatnika⁴⁵. Wnioski o ulgę mogą dotyczyć wyłącznie zaległości podatkowych, a nie zobowiązań jeszcze niewymagalnych. Oznacza to, że nawet jeżeli istnieją powody do przyznania ulgi, podatnik musi poczekać do momentu powstania zaległości. Oczywiście staje się także, że wniosek o przyznanie ulgi umorzeniowej dotyczyć może tylko zaległości jeszcze niespłaconych. Zobowiązanie podatkowe⁴⁶, jak i jego forma

45 Ordynacja podatkowa. Komentarz, red. A. Mariański, Warszawa 2023, teza 2, komentarz do art. 67a, s. 311.

46 A. Nita, *Umorzenie zaległości podatkowej. Glosa do wyroku SN z dnia 6 lutego 2002 r., III RN 198/00, „Glosa”* 2003/2, s. 37–39, <https://sip-1lex-1pl-10000f48g0000.han.uwm.edu.pl/#/publication/385912925/nita-adam-umorzenie-zaleglosci-podatkowej-glosa-do-wyroku-sn-z-dnia-6-lutego-2002-r-iii-rn-198-00?keyword=Nita%20Adam%20Glosa&cm=STOP> (dostęp: 27.05.2025 r.).

przedawniona mają bowiem charakter kwotowy i personalny, co oznacza, że po uiszczeniu na ich rzecz należitych sum przestają istnieć i dla systemu prawnego stają się nieistotne.

Użycie przez ustawodawcę formuły „może” oznacza, że decyzja o przyznaniu ulgi pozostaje bezdyskusyjnie w sferze swobodnego uznania organu. Jednak uznanie ta nie ma charakteru arbitralnego – powinna służyć zrównoważeniu interesu fiskalnego Skarbu Państwa z zasadą sprawiedliwości społecznej. Art. 67a OrdPod nie może być również traktowany jako środek masowego oddłużania, ma bowiem charakter wyraźnie nadzwyczajny i nie powinien być domyślnym elementem strategii podatkowej podatników.

Pojęcie „ważnego interesu podatnika” wymienione w przepisie art 67a OrdPod nie ogranicza się w sposób wyraźny wyłącznie do sytuacji losowych. Może obejmować również nadzwyczajne trudności ekonomiczne takie jak niskie dochody, wysokie koszty godnego życia, jeżeli uniemożliwiają one regulowanie zobowiązań. Tym samym ulga może zostać przyznana również w sytuacjach „normalnych”, lecz powinna pozostać wyjątkiem od zasady terminowego regulowania zobowiązań⁴⁷. W praktyce, rozpatrując wniosek, organ powinien uwzględniać nie tylko bieżącą sytuację majątkową podatnika, ale także przyczyny powstania zaległości, a więc np. utratę dochodu, chorobę, błędy proceduralne czy inne obiektywne okoliczności. System prawa pozostaje sformalizowany, lecz przewiduje mechanizmy łagodzące skutki jego bezwzględnego działania tam, gdzie mogłoby to prowadzić do jawnej niesprawiedliwości.

Poczynić należy zatem podstawowe spostrzeżenie, nasuwające się zarówno na gruncie literalnej wykładni przepisów wprowadzających omawiane klauzule generalne, jak i analizy przywoływanego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz dorobku doktryny odnoszącego się do art. 67a Ordynacji podatkowej, iż klauzule te charakteryzują się w istocie nieostрым i niejednoznacznym zakresem normatywnym. Okoliczność ta dodatkowo utrudnia prawidłowe odtworzenie zarówno założeń ustawodawcy, jak i rzeczywistych skutków regulacji dotyczących instytucji umorzenia.

W każdym przypadku, gdy organ przychyli się do wniosku, Skarb Państwa traci część roszczenia, co stanowi wyjątek od zasady równości obywateli wobec prawa, wymagającej co do zasady, aby zadłużenie publicznoprawne spłacać. Z tego względu umorzenie nie może być wykorzystywane jako instrument uprzywilejowania zobowiązań cywilnoprawnych. Jak orzekł WSA w Lublinie⁴⁸, przeznaczenie przez podatnika środków na inne zobowiązania nie stanowi wystarczającej podstawy do umorzenia zaległości podatkowej. Zobowiązania publicznoprawne i cywilnoprawne pozostają od siebie niezależne. Podatnik nie może uzasadniać uchylania się od zobowiązań wobec Skarbu Państwa koniecznością spłaty długów prywatnych, ponieważ każda z tych

47 Wyrok WSA w Lublinie z 21.05.2021 r. (I SA/Lu 125/21), LEX nr 3218938.

48 Wyrok WSA w Lublinie z 29.06.2016 r. (I SA/Lu 13/16), LEX nr 2104015.

relacji podlega innym normom i konsekwencjom. Umorzenie nie jest instrumentem kompensacyjnym, lecz nadzwyczajnym narzędziem łagodzenia rygorów systemu tam, gdzie wymagają tego szczególne okoliczności społeczne, zdrowotne lub gospodarcze.

Komentowany przepis art. 67a OrdPod. W pierwszej fazie organ zobowiązany jest do ustalenia, czy zachodzi przynajmniej jedna z przesłanek ustawowych – „ważny interes podatnika” lub „interes publiczny”. Dopiero stwierdzenie ich istnienia umożliwia przejście do drugiego etapu, w którym organ podejmuje decyzję na podstawie uznania administracyjnego, w którym organ w istocie realizuje sedno instancyjności⁴⁹. Po stwierdzeniu istnienia jednej z przesłanek organ wkracza w drugą fazę postępowania – sferę uznaniowości. Organ musi uzasadnić swoją decyzję zgodnie z wymogami art. 210 OrdPod, wskazując zarówno podstawę prawną, jak i motywy faktyczne.

Użycie przez ustawodawcę klauzul generalnych, takich jak „ważny interes podatnika” czy „interes publiczny”, nie jest przypadkowe. Służy ono wprowadzeniu mechanizmu pozwalającego na elastyczną, ale zarazem obiektywną ocenę okoliczności konkretnej sprawy. Klauzule te odsyłają do powszechnie akceptowanego systemu wartości, a nie do subiektywnych przekonań jednostki czy też arbitralnego uznania organu. Organ podatkowy, działając jako wyraziciel interesu publicznego, nie jest bowiem instytucją autonomiczną w rozumieniu wolności działania jednostki ludzkiej, lecz podmiotem związanym strukturą norm prawnych i konstytucyjnych zasad państwa prawa. Oznacza to, zgodnie z przytoczonymi powyżej zasadami, że decyzja wydawana przez organ ma charakter swobodny, jednak nie dowolny⁵⁰.

W przypadku przesłanki „ważnego interesu podatnika” chodzi w sposób wyraźny o te sytuacje, w których egzekucja zobowiązania podatkowego prowadziłaby do poważnych negatywnych skutków życiowych dla konkretnego podatnika – takich jak brak środków na utrzymanie, czy elementarne utrzymanie rodziny, zagrożenie zdrowia. Ocena tej przesłanki musi odnosić się do zobiektywizowanej hierarchii wartości, przyjętej kulturowo i prawnie, w której dominującą rolę odgrywają takie dobra, jak życie, zdrowie, możliwość zarabkowania czy zabezpieczenie egzystencji. Kluczowe jest, że przesłanka ta nie odnosi się do chwili powstania zaległości stanowiącej jego przedmiot, lecz do aktualnej sytuacji podatnika w momencie rozpoznawania wniosku. Sam fakt niezdolności do zapłaty czy subiektywnego przekonania podatnika⁵¹ nie przesądza więc jeszcze o spełnieniu tej przesłanki; niezbędna jest analiza konkretnego materiału dowodowego, przedstawionego zarówno przez wnioskodawcę, jak i pozyskanego przez organ. Niedopuszczalne byłoby więc redukcje tej przesłanki wyłącznie

49 H. Dzwonkowski, *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, ABC, <https://sip-1lex-1pl-10000f4f23a8e.han.uwm.edu.pl/#/publication/469833027/dzwonkowski-henryk-zasada-dwuinstancyjnosci-postepowania-podatkowego?keyword=Zasada%20dwuinstancyjno%C5%9Bci%20post%C4%99powania%20podatkowego&cm=STOP> (dostęp: 7.05.2025 r.).

50 A. Niezgoda, *Sądowa kontrola decyzji organów podatkowych w sprawach ulg opartych na uznaniu administracyjnym*, ZNSA 2021/3–4, s. 138–151.

51 Wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2018 r. (I SA/Lu 315/18), LEX nr 2578636.

do zdarzeń nadzwyczajnych – jej zakres obejmuje również codzienne sytuacje życiowe, o ile ich wpływ na sytuację podatnika jest istotny i realny. Należy zauważyć, że w ramach komentowanej instytucji, dostarczenie materiału dowodowego mogącego przemawiać za obiektywnym istnieniem omawianych klauzul generalnych w dużej mierze spoczywać będzie jednak wyłącznie w gestii samego składającego wniosek⁵².

Z kolei „interes publiczny” rozumiany powinien być nie tylko w sensie fiskalnym jako ochrona dochodów budżetowych, ale także w świetle wartości konstytucyjnych. Umorzenie zaległości nie jest działaniem wymierzonym przeciw zasadzie powszechności opodatkowania, lecz może stanowić środek jej uzupełnienia tam, gdzie literalne stosowanie przepisów prowadziłyby do społecznie nieakceptowalnych skutków. Dotyczy to sytuacji, w których kontynuowanie egzekucji zaległości doprowadziłoby do pogorszenia sytuacji życiowej podatnika do tego stopnia, że przykładowo zostałby on zmuszony do korzystania z pomocy publicznej, co w rezultacie obciążałoby budżet państwa w większym stopniu niż zaniechanie poboru należności. Interes publiczny musi być zatem postrzegany jako kategoria dynamiczna i wielowarstwowa, uwzględniająca nie tylko wpływy do budżetu, ale i długofalowe skutki decyzji organu dla relacji państwo–obywatel i budżetu.

Obie przesłanki mają charakter równorzędny i nie konkurują ze sobą. Naruszenie prawa materialnego polegające na błędnej wykładni komentowanego przepisu, a polegającego na ustaleniu, czy w danym stanie faktycznym istnieją przesłanki „ważnego interesu podatnika” czy „interes publicznego”, stanowi naruszenie którego dość często którego dopuszczają się organy podatkowe⁵³. Organ nie może zatem oceniać ich w kategoriach ważniejsza–mniej ważna ani odrzucać jednej z powodu powołania się na drugą. Ustawodawca, posługując się wyraźnie spójnikiem „lub”, wprost dopuścił ich występowanie alternatywne lub równoległe⁵⁴. Odrzucenie wniosku podatnika z powodu rzekomej kolizji obu przesłanek byłoby podstawowym błędem wykładni prawa.

Uznanie administracyjne pełni w tym kontekście rolę mechanizmu służącego zharmonizowaniu zasad legalizmu z realiami życia społecznego. Działając w tej sferze, organ nie występuje jako niezależny decydent, lecz jako funkcja systemu prawa, którego celem jest ochrona wartości wspólnych – w tym także sprawiedliwości i proporcjonalności⁵⁵. Decyzja organu musi być konsekwencją obiektywnej analizy faktów, norm i wartości konstytucyjnych. Odmowa udzielenia ulgi również musi być

52 Zob. P. Małolepszy, *Zastosowanie ulgi podatkowej w postaci umorzenia: ważny interes podatnika lub interes publiczny*, „Podatkowy Referat” z 4.05.2022 r., <https://podatkowyreferat.online/2022/05/04/zastosowania-ulgi-podatkowej-wazny-interes-podatnika-lub-interes-publiczny/> (dostęp: 26.07.2025 r.).

53 J. Szczupakowski, *Kontrowersje wokół „wyważenia” ważnego interesu podatnika z interesem publicznym (w:) Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, red. B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek, R. Zieliński, Lublin 2017 s. 243.

54 J. Szczupakowski, *Kontrowersje...*, s. 244.

55 Wyrok NSA z 15.01.2016 r. (I OSK 1382/14), LEX nr 2032712.

należycie uzasadniona – nie tylko formalnie, ale i merytorycznie, z odniesieniem do zgromadzonego materiału dowodowego.

Warto podkreślić, że w doktrynie⁵⁶ wskazuje się na istnienie trzech typów norm rządzących stosowaniem art. 67a⁵⁷: normy generalnej (określającej przesłanki), normy uznaniowej (dopuszczającej elastyczność rozstrzygnięcia) oraz normy pomocowej (stosowanej w przypadku przedsiębiorców w przypadkach z art. 67b)⁵⁸. Główne znaczenie praktyczne mają jednak dwie pierwsze. Norma uznaniowa nie zwalnia organu z obowiązku działania w granicach prawa – stanowi jedynie narzędzie dostosowania rozstrzygnięcia do okoliczności faktycznych i konstytucyjnych zasad.

VI. WNIOSKI

Podsumowując – komentowany przepis przewiduje model działania organu podatkowego, w którym równolegle występują elementy sztywnego ustalania przesłanek oraz elastycznego, ale mieszczącego się w granicach prawa uznania administracyjnego. W literaturze przedmiotu zauważalna jest pewna rozbieżność interpretacyjna co do charakteru uznania administracyjnego na gruncie art. 67a OdrPod. Ujmując tę kwestię funkcjonalnie, stanowiska doktrynalne można – przy pełnej świadomości uproszczenia – podzielić na dwa podstawowe podejścia.

Pierwsze z nich, reprezentowane przez prof. Leonarda Etela, zakłada, że decyzja organu podejmowana w ramach uznania administracyjnego jest swobodna i nie podlega merytorycznej ocenie sądu administracyjnego⁵⁹. O ile zachowane są formalne przesłanki zastosowania instytucji, sąd nie ingeruje w treść rozstrzygnięcia, które traktowane jest jako w pełni autonomiczny akt władczy mieszczący się w granicach prawa.

Drugie podejście, prezentowane m.in. przez B. Dautera i A. Olesińską, również przyjmuje, że uznanie administracyjne pozostaje poza zakresem kontroli co do zasady, ale jednocześnie stanowczo zastrzega, że nie może być ono utożsamiane z dowolnością⁶⁰. Organ nie działa tu wedle własnego uznania *sensu stricto*, lecz w ramach wyznaczonych zasadą proporcjonalności, rzetelności proceduralnej oraz obowiązku uzasadniania decyzji. Swoboda decyzyjna – choć rzeczywista i niepodważalna ze

56 J. Szczupakowski, *Triada norm prawnych regulująca proces przyznawania przedsiębiorcom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* (w:) *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 5, *Przedsiębiorczość, aspekty prawne*, red. A. Czarnota, Warszawa 2013, s. 190–191.

57 J. Szczupakowski, *Triada...*, s. 191–192.

58 J. Szczupakowski, *Triada...*, s. 187–188.

59 L. Etel (w:) E. Bobrus-Nowińska, R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, P. Pietrasz, M. Popławski, W. Stachurski, K. Teszner, L. Etel, *Ordynacja podatkowa*, t. 1, *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 67(a), t. 2–4.

60 B. Dauter, A. Olesińska (w:) S. Babiarski, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, B. Dauter, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 67(a), t. 3.

względem na literalny tekst przepisów – musi być wykonywana w sposób zobiektywizowany i poddający się kontroli legalności w jej szerszym znaczeniu.

Zdaniem autora niniejszej pracy różnica między tymi stanowiskami ma w dużej mierze charakter pojęciowy i wynika z niedookreśloności terminologicznej, która – zamiast rozjaśniać – dodatkowo zaciemnia naturę instytucji. Używane w obiegu doktrynalnym pojęcia „swoboda”, „uznanie” i „dowolność” pozostają słabo zdefiniowane, a ich granice przesuwają się w zależności od kontekstu, co w obszarze tak wrażliwym jak relacja podatnik–organ państwa powinno być uznane za zjawisko wysoce niepożądane.

Instytucja umorzenia zaległości podatkowych, choć formalnie skonstruowana jako kompetencja uznaniowa, nie może być traktowana jako obszar pełnej dowolności organu. Ustrój demokratycznego państwa prawnego nakłada na administrację obowiązek działania nie tylko zgodnie z literą prawa, ale również z jego duchem – to znaczy z poszanowaniem zasad takich jak sprawiedliwość społeczna, proporcjonalność czy ochrona praw jednostki. Artykuł 67a OrdPod nie funkcjonuje w próżni – jego wykładnia i stosowanie muszą być osadzone w szerszym kontekście konstytucyjnym, który stanowi nie tylko tło, lecz także ograniczenie swobody decyzyjnej. Złożony charakter tej instytucji ujawnia szerszy problem systemowy: trudność w jednoznacznym wyznaczeniu granicy pomiędzy swobodą uznania a dowolnością decyzji. Literalne brzmienie przepisów p.p.s.a. nie przyznaje jednak sądom administracyjnym kompetencji do ingerencji w treść decyzji uznaniowych, w praktyce orzeczniczej niejednokrotnie wskazuje się jednak, że decyzje te muszą być osadzone w wartościach konstytucyjnych⁶¹.

Porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej zakłada zamknięcie postępowania instancyjnego na etapie odwołania do organu drugiej instancji⁶². Jak wskazano wcześniej, kontrola sądów administracyjnych nie dotyczy już samego meritum rozstrzygnięcia, lecz ogranicza się do jego zgodności z prawem materialnym i procesowym. W praktyce orzeczniczej zdarzają się jednak przypadki, w których sądy administracyjne uznają, że organy nadużyły instytucji uznaniowości – zarówno poprzez nieuzasadnione działanie na niekorzyść podatnika, jak i przez beczynność o równoważnych skutkach⁶³. Taka ingerencja następuje jednak wyłącznie w przypadku rażącego naruszenia zasad demokratycznego państwa prawa.

Na tle polskiego modelu interesujące wydaje się porównanie z systemem francuskim, w którym postępowanie przed sądem administracyjnym stanowi w istocie kontynuację instancyjności⁶⁴. Z punktu widzenia autora jest to rozwiązanie nieco

61 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29.02.2024 r. (III FSK 4554/21), LEX nr 3647065.

62 Zob. A. Gorgol, *Postępowanie odwoławcze w sprawach podatkowych jako stadium administracyjnego postępowania podatkowego* (w:) *Postanowienia kończące postępowanie odwoławcze w sprawach podatkowych*, red. A. Gorgol, Lublin 2018, s. 16–18; por. również art. 127–128 k.p.a. oraz art. 223 § 1 i art. 227 ustawy z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).

63 Wyrok NSA z 2.03.2016 r. (II FSK 2474/15), LEX nr 2017629.

64 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego*, PiP 2007/5, s. 95–106.

bardziej przejrzyste – wprost zakłada bowiem, że sąd może ingerować w treść decyzji administracyjnej, jeśli narusza ona ustrojowe ramy działania organu. Oznacza to, że korekta wadliwych rozstrzygnięć nie musi następować wyłącznie w ramach organów administracji, lecz możliwa jest także bezpośrednia interwencja sądu. Z drugiej strony należy dostrzec, że model ten przenosi znaczną część ciężaru funkcjonowania administracji na barki sądownictwa, co – w polskich realiach przeciążenia sądów – mogłoby pogłębić problemy wydolnościowe systemu⁶⁵.

Organ nie może jednak korzystać z przyznanego mu luzu decyzyjnego w sposób dowolny, ignorując kontekst systemu, w jakim funkcjonuje. Sądy administracyjne – także w polskim systemie – wielokrotnie podkreślały, że uznanie administracyjne ma swoje granice, nawet jeśli instytucjonalnie rozdziela się kontrolę instancyjną i sądową, a formułowanie samego rozstrzygnięcia uznaniowego to domena organu⁶⁶.

Nie oznacza to jednak, że autor postuluje reformę zmierzającą do nadania sądom administracyjnym kompetencji modyfikowania decyzji uznaniowych. Zwraca jednak uwagę, że obecny model – w którym granice uznania wyznaczone są niejako „naokoło” przez wykładnię zasad konstytucyjnych – jest nieczytelny i skomplikowany. Pewne głosy wskazują, że warto przynajmniej rozważyć inspirację rozwiązaniami francuskimi⁶⁷. Jednocześnie należy mieć świadomość, że ewentualna reforma musiałaby uwzględniać realne ograniczenia kadrowe i organizacyjne polskiego sądownictwa.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na aspekt praktyczny: zarówno złożenie wniosku o ulgę, jak i zaskarżenie decyzji ostatecznej może wiązać się z poważnymi konsekwencjami finansowymi dla podatnika. Wstrzymanie wykonania decyzji, o którym mowa w art. 239h OrdPod, nie prowadzi bowiem do wstrzymania naliczania odsetek karnych od zaległości podatkowej, lecz jedynie może skutkować czasowym niewykonywaniem decyzji ostatecznej w tym zakresie, stosownie do art. 239f OrdPod, jeżeli organ postanowi o tym na wniosek strony lub z urzędu. W efekcie przedłużające się postępowanie może doprowadzić do sytuacji, w której kwota samych odsetek zrówna się z wartością należności głównej lub nawet ją przewyższy. Podatnik ubiegający się o umorzenie musi zatem ostrożnie rozważyć nie tylko zasadność swojego żądania, ale również sytuację finansową i ryzyko dalszego zadłużenia. Na tle tych rozważań różnica między decyzją „swobodną” a „dowolną” nabiera kluczowego znaczenia – zwłaszcza

65 Por. W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019/1, s. 24–38 – w części poświęconej analizie wprowadzenia art. 145a p.p.s.a. autorzy wskazują, że rozszerzenie kompetencji sądów administracyjnych o możliwość wydawania wyroków merytorycznych prowadzi do przeciążenia wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza że potencjalne zwiększenie kontroli nad działalnością administracji publicznej może generować lawinę spraw sądowoadministracyjnych.

66 Wyrok NSA z 8.01.2016 r. (I OSK 1334/14), LEX nr 2032709.

67 P. Ostrowski, *O sposobach zwiększania efektywności sądownictwa administracyjnego na przykładzie rozwiązań przyjmowanych we Francji*, ZNSA 2021/6, s. 165–184.

dla tych podatników, którzy oczekują, że państwo będzie działać nie tylko legalnie, ale również sprawiedliwie.

lic. Igor Rapicki

Absolwent kierunku doradztwo podatkowe na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, obecnie kontynuujący kształcenie na studiach magisterskich. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół ustrojowych aspektów prawa podatkowego oraz funkcji prawa podatkowego jako instrumentu regulującego stosunki społeczno-gospodarcze.

A graduate of the Tax Advisory programme at the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, currently pursuing a Master's degree. His academic interests focus on the constitutional and systemic aspects of tax law and its role as an instrument regulating broader socio-economic relations

ABSTRACT

Keywords: *administrative discretion, tax debt remission, Tax Ordinance*

**The limits of administrative discretion in tax matters.
An analysis of Article 67a of the Tax Ordinance**

This article discusses the limits of administrative discretion in tax matters based on Article 67a of the Tax Ordinance. It argues that such discretion is not unlimited – it must conform to constitutional principles such as principles of legality, equality and proportionality. The conclusion is that the discretionary power of the tax authority is not arbitrary in nature, but forms part of the broader framework of review of the legality of public administration activities.

Bibliografia

1. **Boć Jan**, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004
2. **Brzeziński Bogumił**, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017
3. **Chróścielewski Wojciech**, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002
4. **Dauter Bogusław, Olesińska Agnieszka**, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. S. Babiarz i in., wyd. XII, Warszawa 2024
5. **Dąbek Paweł, Stolarski Konrad**, *Ordynacja podatkowa. Prawo materialne i procesowe*, Warszawa 2023
6. **Gomułowicz Andrzej, Mączyński Dominik**, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022
7. **Gomułowicz Andrzej**, *Konstytucja a podatki (w:) Prawo podatkowe w systemie prawa*, red. A. Kaźmierczyk, A. Franczak, Warszawa 2019
8. **Kobyłski Piotr**, *Zasada zaufania do organów podatkowych w cieniu zasady legalizmu*, „Civitas et Lex” 2023/1(25)
9. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
10. **Mastalski Ryszard**, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2019
11. **Malolepszy Paweł**, *Zastosowanie ulgi podatkowej w postaci umorzenia: ważny interes podatnika lub interes publiczny*, „Podatkowy Referat”, 4.05.2022, <https://podatkowyreferat.online/2022/05/04/zastosowania-ulgi-podatkowej-wazny-interes-podatnika-lub-interes-publiczny/> (dostęp: 26.07.2025 r.)
12. **Nita Adam**, *Umorzenie zaległości podatkowej. Glosa do wyroku SN z dnia 6 lutego 2002 r., III RN 198/00*, „Glosa” 2003/2
13. *Ordynacja podatkowa, t. 1, Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz*, red. L. Etel, LEX/el. 2025
14. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023
15. **Orłowski Janusz**, *Granice uznania administracyjnego w prawie podatkowym – współczesne stanowiska doktryny i orzecznictwa*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023/3
16. **Orłowski Janusz**, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005
17. *Prawo administracyjne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, Łódź 2013
18. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024
19. *Prawo podatkowe z kasusami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Warszawa 2023
20. **Sokalska Elżbieta**, *Max Weber's perception of bureaucracy and modern rational model of administration*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010
21. **Szczupakowski Jan**, *Kontrowersje wokół „wyważenia” ważnego interesu podatnika z interesem publicznym (w:) Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, red. B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek, R. Zieliński, Lublin 2017

22. **Szczupakowski Jakub**, *Triada norm prawnych regulująca proces przyznawania przedsiębiorcom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* (w:) *Krytyka prawa*, red. A. Czarnota, A. Drwiłło, P. Friedrich, C. Kosikowski, S. Wrzosek, Warszawa 2013, t. 5
23. **Szumlakowski Rafal**, *Zasady postępowania podatkowego*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/107233/PDF/03_Rafal_Szumlakowski.pdf (dostęp: 26.07.2025 r.)
24. *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melizna, K. Tyszner, Warszawa 2024
25. **Zimmermann Jan**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022

Pojęcia kluczowe: uchodźcy, ochrona międzynarodowa, postępowanie administracyjne, automatyczny skutek zawieszający, rygor natychmiastowej wykonalności, prawo do skutecznego środka odwoławczego, prawa człowieka

Wiktoria Woźny

Wyrok *Sherov i inni przeciwko Polsce* a prawo do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową

ABSTRAKT

Artykuł podejmuje problematykę przestrzegania międzynarodowych standardów ochrony praw cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce. Na podstawie analizy wyroku w sprawie *Sherov i inni przeciwko Polsce* zidentyfikowano oraz omówiono kluczowe zagadnienia prawne związane z postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w szczególności problem braku skutecznego środka prawnego o automatycznym skutku zawieszającym. Dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że naruszenia praw człowieka w tym obszarze mają charakter systemowy.

I. WPROWADZENIE

Konflikty zbrojne, prześladowania i kryzysy gospodarcze występujące na arenie międzynarodowej zmuszają członków poszczególnych grup społecznych do opuszczenia miejsca zamieszkania w poszukiwaniu bezpiecznych warunków życia. Również w związku z pogłębiającym się kryzysem klimatycznym, w przyszłości można spodziewać się zwiększenia liczby cudzoziemców poszukujących godnych warunków życia w Europie, a w konsekwencji – wzrastającej presji na polskich granicach¹. Zachodzące procesy powodują, że coraz więcej jednostek będzie stroną w postępowaniu o objęcie

¹ Zob. Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement*, Genewa 2025, s. 9–12.

ochroną międzynarodową – zarówno przed organami administracji, jak i sądami administracyjnymi².

Uchodźcy i pozostałe osoby ubiegające się o ochronę w innym państwie niż państwo pochodzenia to grupa wyjątkowo wrażliwa, w szczególności ze względu na brak znajomości przepisów prawa, odmienność językową i kulturową, jak również zagrożenie, przed którym poszukują ochrony. Należy podkreślić, że znaczne zróżnicowanie tej grupy dodatkowo utrudnia uregulowanie sytuacji prawnej jej członków. Pojęcie ochrony międzynarodowej obejmuje swoim zakresem status uchodźcy oraz ochronę uzupełniającą. Definicję legalną uchodźcy, mającą charakter uniwersalny, zawarto w art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej o statusie uchodźców³, według której uchodźcą jest każda osoba, która „w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r. oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”. Z kolei zgodnie z art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴, ochrony uzupełniającej udziela się cudzoziemcowi, który „nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia”.

Obie definicje służą określeniu statusu cudzoziemców znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej oraz narażonych na jedno z wymienionych niebezpieczeństw. Zagrożenie mogące wywołać poważne skutki dla jednostki, ale niewymienione w przytoczonych normach, nie uzasadnia udzielenia ochrony. W celu ustalenia, czy przesłanki zostały spełnione przez jednostkę, a w konsekwencji objęcia jej ochroną,

2 Statystyki dotyczące osób poszukujących ochrony międzynarodowej na terytorium Unii Europejskiej (UE) nie zawsze wskazują wzrost w stosunku rocznym, jednakże w latach 2008–2025 można zauważyć wzrost osób niebędących obywatelami państwa członkowskiego, poszukujących ochrony w UE. Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics (dostęp: 20.07.2025 r.).

3 Konwencja o statusie uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 119 poz. 515), dalej: Konwencja genewska.

4 Ustawa z dnia 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 128 poz. 1176 ze zm.).

konieczna jest każdorazowa ocena jej sytuacji faktycznej. Jeśli w toku postępowania wyjaśniającego stwierdzony zostanie brak spełnienia przesłanek przez cudzoziemca, przy braku innych podstaw prawnych, wydana zostanie decyzja o odmowie wjazdu⁵. Zignorowanie woli uznania statusu lub błąd oceny indywidualnej sytuacji może skutkować narażeniem cudzoziemca na niebezpieczeństwo, przed którym przysługuje mu ochrona.

Głównym wyzwaniem, przed którym stoi prawodawca, jest ukształtowanie norm postępowania o objęcie cudzoziemca ochroną międzynarodową, w sposób gwarantujący zachowanie równowagi pomiędzy poszanowaniem praw człowieka a sprawnym przeprowadzeniem postępowania, które jest kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to szczególnie trudne ze względu na fakt, że obie wartości stanowią istotny przedmiot ochrony prawnej w demokratycznym państwie prawnym. Istotą postępowania o udzielenie ochrony cudzoziemcowi jest indywidualna ocena jego sytuacji, w celu ustalenia motywacji stojących za próbą wjazdu na terytorium państwa oraz zweryfikowanie, czy istnieje określone zagrożenie, przez które nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia. Ponadto na kształt postępowania wpływają nie tylko treść przepisów, ale również praktyka funkcjonariuszy publicznych podczas dokonywania czynności w toku postępowania.

Ze względu na specyfikę postępowania w sprawach osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz jej bezpośredni związek z reżimem ochrony praw człowieka, sprawy z nim związane są częstym przedmiotem rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Orzecznictwo wskazuje, że praktyka stosowania norm proceduralnych w państwach europejskich stanowi wieloletni problem systemowy. Wskazuje na to również jeden z ostatnich wyroków wydany w sprawie *Sherov i inni przeciwko Polsce* z dnia 4.04.2024 r.⁶ Celem niniejszego artykułu jest analiza wyroku w sprawie *Sherov* oraz omówienie kluczowych problemów prawnych związanych z postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Artykuł przedstawia również miejsce wyroku w dotychczasowej linii orzeczniczej ETPCz oraz analizuje jego potencjalny wpływ na praktykę i kształt polskiego postępowania administracyjnego.

II. SPRAWA *SHEROV I INNI PRZECIWKO POLSCE* – STAN FAKTYCZNY I POSTĘPOWANIE KRAJOWE

Sprawa *Sherov i inni przeciwko Polsce* dotyczyła czterech obywateli Tadżykistanu, którzy w okresie od grudnia 2016 r. do stycznia 2017 r. wielokrotnie podejmowali próby przekroczenia granicy na przejściach w Medyce oraz Dołhobyczowie, wyrażając wolę objęcia ich ochroną międzynarodową. Skarżący podnosili, że wyraźnie

5 Zob. art. 28 ustawy z dnia 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650, ze zm.).

6 Wyrok ETPCz z dnia 4.04.2024 r., *Sherov i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 54029/17 i inne.

oznajmiali życzenie złożenia wniosku o udzielenie ochrony z powodów prześladowań politycznych w państwie pochodzenia, jednakże przy każdej próbie przekroczenia granicy wydawano odmowne decyzje administracyjne⁷. Rozstrzygnięcia uzasadniano brakiem przedstawienia odpowiednich dokumentów przez cudzoziemców, brakiem osobiście złożonego wniosku o objęcie ochroną oraz brakiem istnienia zagrożenia dla cudzoziemców w państwie pochodzenia⁸. W każdym przypadku cudzoziemcy byli zwracani na terytorium Ukrainy.

W sprawę zaangażowała się Helsińska Fundacja Praw Człowieka, delegując prawnika do obserwacji działań Straży Granicznej na miejscu⁹. Podczas postępowania w sprawach skarżących wystąpiło wiele nieprawidłowości, wśród których jako najistotniejsze należy wskazać: (i) nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, (ii) zastąpienie protokołów skróconymi notatkami służbowymi sporządzonymi jedynie w języku polskim, (iii) brak podpisów cudzoziemców na dokumentach postępowania, (iv) odmówienie prawnikowi Fundacji dostępu do klientów oraz akt ich sprawy oraz (v) brak zindywidualizowanej oceny sytuacji cudzoziemców.

Obywatele Tadżykistanu podnosili przed ETPCz, że próbowali odwołać się od decyzji, ale początkowo odmawiano przyjęcia od nich odpowiednich dokumentów. Do skutecznego złożenia odwołania niezbędna była interwencja przedstawiciela Fundacji. Pomimo tego Komendant Główny Straży Granicznej utrzymał w mocy kwestionowane decyzje. Wszyscy cudzoziemcy wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który oddalił dwie z nich, opierając się na treści skróconej notatki służbowej. W ich przedmiocie wniesiono skargę kasacyjną. Dwie pozostałe skargi doprowadziły do uchylecia decyzji, ze względu na niewystarczająco szczegółowe ustalenie indywidualnej sytuacji cudzoziemców¹⁰.

III. WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

W wyroku z dnia 20.09.2018 r.¹¹ Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do możliwości odstąpienia od przeprowadzenia pełnego postępowania wyjaśniającego, unormowanego w art. 34 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, i ograniczenia się wyłącznie do weryfikacji posiadanych przez cudzoziemców dokumentów. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach ograniczenie czynności postępowania jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy niespełnienie przez cudzoziemca przesłanek do przekroczenia granicy nie budzi wątpliwości. W wyroku stwierdzono, że uproszczona forma

⁷ *Sherov...*, par. 5.

⁸ *Sherov...*, par. 6.

⁹ *Sherov...*, par. 9.

¹⁰ *Sherov...*, par. 9.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 20.09.2018 r. (II OSK 345/18).

postępowania ma charakter wyjątkowy i powinna być interpretowana w sposób zawężający. Podkreślono, że organ administracyjny jest zobowiązany do kompleksowej oceny okoliczności danego przypadku. Możliwość ograniczenia czynności wyłącznie do weryfikacji dokumentów cudzoziemca istnieje w przypadku oczywistości niespełnienia przesłanek przez stronę. Dla stwierdzenia oczywistego charakteru tej sytuacji konieczne jest jednak przeprowadzenie, choćby w ograniczonym zakresie, postępowania wyjaśniającego. Brak wątpliwości organu nie może wynikać jedynie z analizy treści notatki służbowej, która może zostać potraktowana jako pomocniczy, a nie jedyny, materiał dowodowy.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że notatki służbowe sporządzone przez funkcjonariuszy Straży Granicznej nie mogą zostać uznane za wystarczające dowody wyrażenia zamiarów skarżących na granicy. Szczególną uwagę powinny zwrócić argumenty podnoszone przez stronę w treści odwołania od decyzji o odmowie wjazdu. Ponadto powinny zostać powzięte dodatkowe środki ostrożności, ze względu na sytuację na wschodniej granicy Polski w tamtym okresie¹². Z tego względu organ powinien przeprowadzić odpowiednie czynności w celu szczegółowego ustalenia indywidualnej sytuacji cudzoziemców. Ponadto stwierdzono, że nawet w przypadku zrezygnowania z przesłuchania na rzecz rozpytania cudzoziemca, w celu jego ochrony jako strony postępowania, konieczne jest udokumentowanie jego stanowiska w formie protokołu, który pozwoliłby na późniejsze odtworzenie jego twierdzeń.

Autorka niniejszego artykułu zgadza się z wnioskami zawartymi w wyroku. Bardziej liberalne podejście do wykładni przywołanych przepisów mogłoby prowadzić do zwiększenia ryzyka nieprawidłowej oceny sytuacji osób wnioskujących o objęcie ochroną międzynarodową oraz do odmowy wjazdu, a w konsekwencji – do niedotrzymania zobowiązań państwa wynikających z reżimu ochrony praw człowieka. Przyjęty w wyroku sposób wykładni stanowi próbę ograniczenia nieprawidłowości w postępowaniu oraz zabezpieczenia interesu cudzoziemca. Jednakże w ocenie autorki, rozstrzygnięcie NSA nie gwarantuje eliminacji obecnych luk prawnych w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową, w szczególności nie gwarantuje wstrzymania wykonania decyzji podjętej wobec cudzoziemca. Pomimo tego, że problem skuteczności decyzji nie był bezpośrednio przedmiotem rozstrzygnięcia, to NSA słusznie zauważył, że ze względu na brak suspensywności odwołania od decyzji, postępowanie mające na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem może okazać się bezprzedmiotowe, ze względu na aktualne miejsce pobytu podmiotu ubiegającego się o ochronę. Autorka uważa, że wspomnienie tego zagadnienia w wyroku wskazuje, że NSA zdawał sobie sprawę z istnienia zagrożenia dla skutecznej ochrony praw jednostki, jednakże świadomie zrezygnował z wyrażenia bardziej stanowczego poglądu.

12 Zob. opinię Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13.02.2017 r., XI.543.10.2017.MS.

IV. STANOWISKO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA WOBEC ZARZUCANYCH NARUSZEŃ

W postępowaniu przed ETPCz skarżący podnieśli naruszenia (i) zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dalej: Konwencja¹³), (ii) zakazu zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji) oraz (iii) naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji w zw. z art. 3 Konwencji i art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji).

IV.1. ZAKAZ TORTUR

W przedmiotowej sprawie obywatele Tadżykistanu podnosili, że nieprzeprowadzenie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz odesłanie ich na terytorium Ukrainy skutkowało narażeniem ich na niebezpieczeństwo w państwie pochodzenia oraz niehumanitarnie i poniżające traktowanie przez organy ukraińskie. Ocena ETPCz w przedmiocie naruszenia art. 3 Konwencji została oparta na zasadzie *non-refoulement*¹⁴, stanowiącej fundament międzynarodowego reżimu ochrony osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Owa reguła oznacza, że państwo ma obowiązek zaniechania wydalania osoby, jeśli groziłoby to naruszeniem podstawowych praw człowieka, w szczególności wynikających z art. 3 Konwencji¹⁵. Dotyczy to zarówno odesłania do państwa pochodzenia cudzoziemca, jak również do państwa trzeciego. Przed odmową wjazdu konieczne jest dokładne zweryfikowanie przez organy krajowe, czy cudzoziemiec będzie posiadał odpowiednie gwarancje proceduralne. Trybunał stwierdził, że państwa mają obowiązek zaniechania wydalania cudzoziemców, jeżeli wykazano istotne przesłanki na poparcie twierdzenia, że takie działanie mogłoby narazić te osoby pośrednio lub bezpośrednio na traktowanie mogące naruszyć ich prawa podstawowe¹⁶.

W wyroku podkreślono, że dokonywana ocena powinna mieć charakter indywidualny i brać pod uwagę okoliczności danej sprawy. Dotyczy to każdorazowo zarówno oceny spełnienia przesłanek do nadania statusu uchodźcy, jak również wydania decyzji skutkującej odesłaniem na terytorium innego państwa. W szczególności oznacza to, że organy państwowe nie mogą zakładać, iż najczęściej podnoszone powody

13 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

14 Zob. E. Hamdan, *The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Brill Nijhoff, Leiden 2016, s. 9.

15 E. Hamdan, *The Principle...*, s. 27.

16 *Sherov...*, par. 43. Zob. również wyrok ETPCz z dnia 23.07.2020 r., *M.K. i inni przeciwko Polsce*, skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17.

poszukiwania ochrony międzynarodowej przedstawiane przez osoby pochodzące z danego państwa odnoszą się również do innych jego obywateli. Jeśli jednak w trakcie postępowania zostanie stwierdzona niemożliwość nadania statusu uchodźcy, to państwo ma obowiązek zbadać, czy w wypadku wydalenia do państwa pochodzenia albo państwa trzeciego cudzoziemiec będzie miał dostęp do odpowiednich środków proceduralnych lub czy nie istnieje realne ryzyko naruszenia jego praw podstawowych¹⁷. Państwo ma obowiązek ukształtowania procedury, zarówno przed organami administracji, jak i sądami administracyjnymi w taki sposób, by nie dopuścić do możliwości naruszenia praw człowieka w innym państwie na skutek odmowy przekroczenia granicy. Państwo powinno w szczególności powstrzymać się od działań mogących powodować nieodwracalne skutki dla cudzoziemca.

Trybunał stwierdził, że brak wszczęcia postępowania wobec obcokrajowców, odesłanie ich na terytorium Ukrainy oraz narażenie ich na tortury lub niehumanitarne traktowanie stanowią naruszenie art. 3 Konwencji¹⁸. Polskie władze powinny umożliwić skarżącym pozostanie na swoim terytorium do czasu rozpatrzenia ich wniosków albo przed odesłaniem powinny zbadać, czy państwo trzecie jest bezpieczne dla skarżących i czy będą tam mieli dostęp do odpowiednio ukształtowanej procedury¹⁹. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wyrok Trybunału nie narzuca określonych rozwiązań proceduralnych, a prawodawca krajowy zachowuje możliwość wyboru sposobu ochrony praw cudzoziemców tak długo, jak będą one zapewniały skuteczną ochronę praw podstawowych.

IV.II. ZAKAZ ZBIOROWEGO WYDALANIA CUDZOZIEMCÓW

Zbiorowe wydalenie to każde działanie państwa zmuszające grupę cudzoziemców do opuszczenia swojego terytorium bez zbadania ich indywidualnej sytuacji, bez względu czy status tych osób jest prawnie uregulowany, czy też nie²⁰. W sprawie *Sherov* ETPCz stwierdził, że pomimo tego, że w odniesieniu do każdego ze skarżących formalnie wydano indywidualne decyzje, to materialnie nie stanowiły one oceny sytuacji osobistej każdego z nich. Zaniechania ze strony organów krajowych miały charakter „szerzej zakrojonej polityki polegającej na nieprzyjmowaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej”²¹, co potwierdzają wielokrotne próby legalnego przekro-

17 *Sherov*..., par. 44–45.

18 *Sherov*..., par. 50–51.

19 *Sherov*..., par. 48.

20 M.A. Nowicki, *Komentarz do Protokołu Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1010.

21 *Sherov*..., par. 61.

czenia granicy przez skarżących. Ponadto w wyroku zauważono, że swoim działaniem cudzoziemcy nie przyczynili się do odmówienia rozpatrzenia wniosku.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji nie gwarantuje bezwarunkowego prawa do indywidualnego przesłuchania każdego z cudzoziemców poszukujących ochrony, jednakże zapewnia prawo do kwestionowania podjętej w ich sprawie decyzji oraz przedstawienia odpowiedniemu organowi swojej indywidualnej sytuacji²². W sprawie *Sherov* Trybunał zgodził się z wnioskami polskich sądów, które potwierdziły szereg nieprawidłowości proceduralnych oraz brak przeprowadzenia indywidualnej oceny. Trybunał stwierdził, że przedmiotowe decyzje stanowiły zbiorowe wydalenie w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji²³.

IV.III. NARUSZENIE PRAWA DO SKUTECZNEGO ŚRODKA ODWOŁAWCZEGO ORAZ BRAK AUTOMATYCZNEGO SKUTKU ZAWIESZAJĄCEGO

Z perspektywy postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego kluczową rolę odgrywa zarzut naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego przez brak zapewnienia automatycznego skutku zawieszającego wykonania decyzji. Istotą art. 13 Konwencji jest zapewnienie prawa do efektywnego środka prawnego pozwalającego na dochodzenie naruszonych praw zagwarantowanych przez EKPCz²⁴. Jednocześnie nie jest istotne, czy realizacja uprawnień następuje przed organem sądowym, czy administracyjnym. Środek przewidziany przez prawodawcę krajowego musi być skuteczny, a więc nie może być jedynie formalną gwarancją, ale musi stanowić przede wszystkim adekwatny i efektywny instrument chroniący interes skarżącego²⁵.

Artykuł 130 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej z zachowaniem terminu następuje wstrzymanie wykonania decyzji. W art. 33 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach wprowadzono wyjątek od ogólnej zasady mającej zastosowanie w postępowaniu administracyjnym²⁶, ponieważ zastosowano w nim rygor natychmiastowej wykonalności w stosunku do decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej. Celem zasady suspensywności jest przeciwdziałanie sytuacji, w której decyzja nieprawidłowo wydana przez organ pierwszej instancji mogłaby wpłynąć na sytuację prawną lub faktyczną jej adresata, zanim ten skorzystałby z możliwości zakwestionowania aktu.

22 M.A. Nowicki, *Komentarz...*, s. 1011.

23 *Sherov...*, par. 62.

24 J. Wojnowska-Radzińska, *Prawo cudzoziemca do odwołania w procedurze wyrażeniowej w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013/3, s. 27.

25 Zob. wyrok ETPCz z dnia 23.02.2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 27765/09, par. 197–200.

26 Zob. również art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.

W przypadku postępowania o objęcie ochroną międzynarodową rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o odmowie wjazdu może prowadzić do naruszenia praw podstawowych cudzoziemca, w przypadku nieprzeprowadzenia przez organ odpowiedniej oceny indywidualnej sytuacji jednostki. Wydalenie cudzoziemca znacząco utrudnia, a często uniemożliwia, kwestionowanie czynności postępowania, którego jest stroną.

Ta luka prawna została zauważona przez ETPCz w sprawie *Sherov*. W orzeczeniu Trybunał stwierdził, że krajowe środki odwoławcze od decyzji o odmowie wjazdu oraz skargi do sądów administracyjnych nie stanowiły skutecznego środka odwoławczego, ze względu na brak automatycznego skutku zawieszającego, który zagwarantowałby odpowiednią ochronę interesu skarżących²⁷. Jednocześnie rząd polski nie wykazał innych instrumentów prawnych, które mogłyby zostać uznane za spełniające wymogi wynikające z art. 13 Konwencji.

Problem braku automatycznego skutku zawieszającego można zauważyć również w przywołanym powyżej wyroku NSA o sygn. II OSK 345/18²⁸. Zauważono, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest w praktyce możliwy w przypadku znajdowania się osoby na granicy lub terytorium państwa. Podkreślono, że po wydaniu wyroku NSA, ze względu na rygor natychmiastowej wykonalności decyzji, organ ma obowiązek ustalenia, czy osoby skarżące przebywają nadal na granicy i wyrażają wolę objęcia ochroną. W przeciwnym wypadku prowadzenie dalszych czynności, które miałyby na celu usunięcie nieprawidłowości, jest bezprzedmiotowe. Innymi słowy, NSA wskazuje, że obecny kształt postępowania administracyjnego może uniemożliwić realizację obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego.

W ocenie autorki, przywołane rozważania ETPCz sprowadzają się do jednego głównego problemu: w jaki sposób zagwarantować zindywidualizowaną ocenę sytuacji cudzoziemca na granicy? Obecna praktyka organów administracji często odbiega od powszechnie przyjętych standardów ochrony praw człowieka, co stawia pytania o sposób przeprowadzenia zmian legislacyjnych dotyczących postępowania w sprawie objęcia ochroną międzynarodową. Pomimo tego, że wyrok nie nakazuje bezwzględnie wprowadzenia do krajowej procedury, czy to przed organami administracji, czy przed sądami administracyjnymi, automatycznego skutku zawieszającego, to nie wydaje się, żeby istniał inny instrument prawny, który w podobny sposób chroniłby przed naruszeniem zasady *non-refoulement* i postanowień Konwencji. Potwierdzają to również wytyczne przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy, w których stwierdzono, że „w przypadku, gdy osoby ubiegające się o azyl zgłoszą dające się uzasadnić roszczenie, zgodnie z którym wykonanie decyzji o wydaleniu mogłoby prowadzić do realnego ryzyka prześladowania lub kary śmierci, tortur lub niehumanitarnego lub poniżającego

27 *Sherov...*, par. 67–68.

28 Wyrok NSA z dnia 20.09.2018 r. (II OSK 345/18).

traktowania albo karania, środek odwoławczy od decyzji o wydaleniu powinien mieć skutek zawieszający²⁹. Ponadto możliwość zastosowania przez ETPCz środków tymczasowych³⁰ nie może zostać uznana za instrument równoważny w stosunku do automatycznego skutku zawieszającego, ponieważ ma on zastosowanie dopiero w przypadku wniesienia skargi przed ETPCz. Z tego względu nie mogą one przeciwdziałać naruszeniom, które wystąpiły na wcześniejszym etapie postępowania krajowego.

Brak automatycznego skutku zawieszającego przyspiesza postępowanie, ale znacząco zagraża skutecznej ochronie praw człowieka. Autorka skłania się ku stwierdzeniu, że w praktyce jedynie zapewnienie automatycznego skutku zawieszającego w przypadku wniesienia odwołania od decyzji lub skargi do sądu administracyjnego pozwoliłoby na zindywidualizowaną ocenę sytuacji osoby poszukującej ochrony, a w konsekwencji – realizację obowiązków państwa przyjmującego wynikających z prawa międzynarodowego.

Niewątpliwą zaletą wstrzymania wykonania decyzji jest nie pogarszanie sytuacji prawnej i faktycznej oraz zabezpieczenie przed możliwością wystąpienia nieodwracalnych dla jednostki skutków. Należy jednak wskazać, że brak natychmiastowego wykonania decyzji mógłby powodować problemy, w szczególności co do miejsca oczekiwania cudzoziemców na ostateczne rozstrzygnięcie. Organizacje pozarządowe oraz organy publiczne regularnie podnoszą wątpliwości co do warunków panujących w ośrodkach dla cudzoziemców³¹. Wydaje się, że sytuacja zwiększania się ilości osób przebywających w placówkach może doprowadzić do dalszych naruszeń praw człowieka. Z tego względu konieczne jest, aby ewentualna interwencja prawodawcy w zakresie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej miała kompleksowy charakter.

V. ZNACZENIE WYROKU W SPRAWIE *SHEROV*

Wyrok w sprawie *Sherov* stanowi kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej ETPCz dotyczącej rozpatrywania wniosków o objęcie ochroną międzynarodową. Nieprawidłowości skutkujące naruszeniami praw podstawowych nie stanowią *novum* w przypadku polskich postępowań, czego przykładem jest rozstrzygnięcie w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce*³², która dotyczyła obywateli Rosji pochodzenia czeczeńskiego. Podobnie jak w sprawie *Sherov*, cudzoziemcy wielokrotnie oznajmiali wolę objęcia ochroną międzynarodową podczas prób przekroczenia granicy. Odmowa

29 Committee of Ministers, Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures (Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2009 at the 1062nd meeting of the Ministers' Deputies), 1 July 2009, CM/Del/Dec(2009)1062/4.5-app6, principle X.

30 Reguła 39 Regulaminu ETPCz, Dz.U. z 1993 r nr 61 poz. 284.

31 Zob. *Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, red. H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2022.

32 Wyrok ETPCz z dnia 23.07.2020 r., *M.K. i inni przeciwko Polsce*, skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17.

wjazdu na terytorium Polski i odesłanie do Czeczenii skutkowały aresztowaniem niektórych skarżących przez lokalne władze oraz poniżającym i niehumanitarnym traktowaniem, w szczególności wielokrotnym pobiciem przez personel w miejscu przetrzymywania. Polscy funkcjonariusze nie dokonali oceny indywidualnej sytuacji skarżących oraz pozostałej grupy 50 osób, które w tym samym czasie próbowały przekroczyć granicę. Trybunał stwierdził, że naruszenia dotyczące nieprawidłowej oceny wniosków, przeinaczenia twierdzeń cudzoziemców oraz odmowy obecności pełnomocników w toku czynności miały charakter systemowy³³. Ze względu na powtarzalność zaniechań trudno znaleźć argumenty przemawiające za twierdzeniem, że były one jedynie skutkiem incydentalnego niedbalstwa funkcjonariuszy, a nie utrwaloną praktyką obroną na minimalizowanie liczby przyjętych osób³⁴. Podobnie jak w sprawie *Sherov*, ETPCz odniósł się do problemu braku skutku zawieszającego, jednakże jego stanowisko jest bardziej jednoznaczne, ponieważ stwierdzono, że ze względu na ryzyko nieodwracalnej szkody występujące w postępowaniach z udziałem cudzoziemców, dla uznania danego instrumentu za skuteczny środek odwoławczy konieczne jest, aby skorzystanie z niego miało skutek zawieszający³⁵. Pomimo tego, że w wyroku w sprawie *Sherov* nie stwierdzono jednoznacznie o konieczności wprowadzenia do postępowania krajowego automatycznego skutku zawieszającego, to ze względu na podobieństwo stanów faktycznych, podobny czas wydania orzeczeń oraz odwołania do treści wyroku w sprawie *M.K i inni*, wyprowadzone wnioski należy również odnieść do sprawy obywateli Tadżykistanu. Systemowy charakter nieprawidłowości w przypadku Polski jest regularnie potwierdzany przez wyroki ETPCz, które dotyczą spraw opartych na takich samych zarzutach w analogicznych stanach faktycznych³⁶.

Problem braku automatycznego skutku zawieszającego nie jest problemem charakterystycznym wyłącznie dla Polski, ale również dla innych państw europejskich³⁷. Trybunał konsekwentnie podkreśla znaczenie prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz wskazuje, że brak odpowiednich środków proceduralnych prowadzi do niemożliwości dochodzenia swoich uprawnień przez jednostkę. Prawa nie mogą być oparte jedynie na gwarancjach materialnoprawnych, ale również proceduralnych. Ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki powinno uwzględniać oba

33 M.K..., par. 174.

34 Zob. więcej M. Perkowska, A. Adamczyk, F. Jomma, *Poland's response to the migration crisis on the Belarusian border. A legal perspective* (w:) *Geopolitical and Humanitarian Aspects of the Belarus–EU Border Conflict. Current Debates in European Integration*, red. E. Kuźlewska, A. Kasińska-Metryka, K. Pałka-Suchojad, A. Piekutowska, Routledge, Abingdon 2024, s. 186–187, 192–193.

35 M.K..., par. 143.

36 Zob. wyrok ETPCz z dnia 8.07.2021 r., *D.A. i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 51246/17; wyrok ETPCz z dnia 13.10.2022 r., *T.Z. i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 41764/17.

37 Zob. wyrok ETPCz z dnia 11.07.2000 r., *Jabari przeciwko Turcji*, skarga nr 40035/98; wyrok ETPCz z dnia 23.02.2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 27765/09; wyrok ETPCz z dnia 21.11.2019 r., *Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom*, skarga nr 47287/15; wyrok ETPCz z dnia 21.01.2009 r., *M.S.S. i inni przeciwko Grecji i Belgii*, skarga nr 30696/09; wyrok ETPCz z dnia 11.12.2018 r., *M.A. i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 59793/17.

elementy, ponieważ w obliczu braku instrumentów pozwalających na egzekwowanie norm – formalne gwarancje w praktyce stają się iluzoryczne.

W tym miejscu można zadać pytanie: skoro Trybunał wyrażał już podobne poglądy na przestrzeni lat, to jakie znaczenie ma wydany wyrok dla polskiego systemu prawnego? Przede wszystkim wyrok ukazuje systemowe problemy związane z postępowaniem o objęcie ochroną międzynarodową. Stan prawny w zakresie automatycznego skutku zawieszającego nie został zmieniony, pomimo kolejnych wyroków ETPCz. Podczas dokonywania czynności przez funkcjonariuszy istnieje szereg powtarzających się nieprawidłowości, które nie są jedynie wynikiem niewystarczającego przygotowania Straży Granicznej, a wieloletnich zaniedbań oraz promowanej polityki organów państwa. Uchybienia nie dotyczą jedynie technicznych elementów postępowania, a kluczowych z punktu widzenia ochrony praw strony. W braku skutecznego środka prawnego pozwalającego na kwestionowanie czynności w postępowaniu, cudzoziemcy nie mają wpływu na swoją sytuację prawną.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że w celu ograniczenia naruszeń praw człowieka w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową, a w konsekwencji liczby skarg do ETPCz, konieczna jest interwencja prawodawcy oraz wprowadzenie instrumentu zapewniającego automatyczny skutek zawieszający w przypadku kwestionowania nieprawidłowo podjętej decyzji o odmowie wjazdu. Całkowite wyeliminowanie nieprawidłowości w toku postępowania jest niemożliwe, jednakże podstawową gwarancją jest zapewnienie środków pozwalających na rzeczywiste doprowadzenie do ich zgodności z prawem. Brak implementacji wyroku pogłębia deficyt zaufania społecznego do państwa i jego organów – nie tylko wśród cudzoziemców, ale i w szerszej opinii publicznej, zwłaszcza organizacji pozarządowych, środowisk prawniczych oraz akademickich. Pomimo stwierdzenia naruszeń praw człowieka, Polska utrwała praktyki dotyczące postępowania o objęcie ochroną międzynarodową, co osłabia wiarygodność państwa, również na arenie międzynarodowej. W przypadku braku interwencji prawodawcy można spodziewać się wnoszenia kolejnych skarg przed ETPCz.

VI. PODSUMOWANIE

Osoby ubiegające się o objęcie ochroną międzynarodową są szczególnie narażone na negatywne skutki błędnego działania organów administracji. Kluczową rolę odgrywają w szczególności: brak znajomości języka, wyczerpanie psychiczne i fizyczne, poczucie zagrożenia, uwarunkowania kulturowe oraz brak wiedzy dotyczącej obcego systemu prawnego. Niewielu cudzoziemców może liczyć na pomoc prawną na granicy, a działania części funkcjonariuszy mogą niemal całkowicie uniemożliwić dochodzenie praw przez stronę. Powyższe czynniki powodują, że cudzoziemcy spełniający odpowiednie przesłanki powinni być objęci szczególnie silnymi

gwarancjami proceduralnymi, zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego.

Istotą postępowania o objęcie ochroną międzynarodową jest dokonanie dogłębnej oraz zindywidualizowanej oceny sytuacji osobistej jednostki, w sposób zapobiegający naruszeniu zasady *non-refoulement*. Jak wynika z orzecznictwa ETPCz, nieprawidłowości dotyczące postępowań z udziałem cudzoziemców stanowią wieloletni problem systemowy, nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach europejskich. Wyrok w sprawie *Sherov i inni przeciwko Polsce* podtrzymuje oraz uporządkowuje dotychczasowe rozważania Trybunału w zakresie naruszenia zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania, zakazu zbiorowego wydalania cudzoziemców oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego.

Prawo do skutecznego środka odwoławczego jest nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawnego, stanowiącym gwarancję realizacji praw jednostki. W celu urzeczywistnienia materialnych praw cudzoziemców konieczne jest zapewnienie automatycznego skutku zawieszającego, w przypadku wniesienia przez stronę odwołania lub skargi do sądu. Wprowadzenie odpowiednich rozwiązań nie stanowi jedynie wykonania zobowiązań międzynarodowych przez Polskę, ale zwiększa zaufanie własnych obywateli do organów państwa. Wprowadzenie takiego rozwiązania z pewnością nie wyeliminuje wszystkich nieprawidłowości w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową, ale stanowi niezbędny krok w kierunku zapewniania zgodności z europejskimi standardami ochrony strony postępowania administracyjnego.

mgr Wiktoria Woźny

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw.

ABSTRACT

Keywords: *refugees, international protection, administrative proceedings, automatic suspensive effect, immediate enforceability, right to an effective remedy, human rights*

The *Sherov and Others v. Poland* judgment and the right to an effective remedy in proceedings for international protection

The article addresses the issue of compliance with international standards for the protection of the rights of foreigners applying for international protection in Poland. Based on an analysis of the judgment in *Sherov and Others v. Poland* case, it identifies and discusses key legal issues related to the international protection procedure, in particular the lack of an effective legal remedy with automatic suspensive effect. The existing case law of the European Court of Human Rights indicates that human rights violations in this area are of a systemic nature..

Bibliografia

1. **Białas Jacek, Górczyńska Marta, Witko Daniel**, *Dostęp do procedury azylowej na zewnętrznych granicach Polski. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019
2. **Chlebny Jacek**, *Przekroczenie granicy przez cudzoziemca zamierzającego złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23.07.2020 r., sprawy połączone 40503/17, 42902/17 i 43643/17, M.K. i inni przeciwko Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/12, s. 47–52
3. **Florjanowicz-Błachut Przemysław**, *Wyrok ETPC (Pierwsza Sekcja) z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie Sherov i inni przeciwko Polsce (skargi nr: 54029/17, 54117/17, 54128/17 oraz 54255/17)*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego” 2024/6, s. 93–101
4. **Górczyńska Marta**, *Zakres gwarancji proceduralnych przysługujących cudzoziemcom zawracanym na Białoruś po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27.10.2022 r., II SA/Bk 558/22*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/8, s. 54–62

5. **Hamdan Eman**, *The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Brill Nijhoff, Leiden 2016
6. *Internal Displacement Monitoring Centre, Global Report on Internal Displacement*, Genewa 2025
7. **Kwoczała Laura, Kaczorowska Elżbieta**, *Detention of foreigners in the procedure of applying for international protection in Europe (w:) Geopolitical and Humanitarian Aspects of the Belarus–EU Border Conflict. Current Debates in European Integration*, red. E. Kuźlewska, A. Kasińska-Metryka, K. Pałka-Suchojad, A. Piekutowska, Abingdon 2024, s. 79–89
8. **Nowicki Marek Antoni**, *Komentarz do Protokołu Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1009–1011
9. **Nowicki Marek Antoni**, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji) (w:) Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1119–1135
10. **Nowicki Marek Antoni**, *Zakaz tortur (art. 3 Konwencji) (w:) Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 444–519
11. **Nowicki Marek Antoni**, *Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (w:) Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1096–1100
12. **Perkowska Magdalena, Adamczyk Anita, Jomma Fuad**, *Poland's response to the migration crisis on the Belarusian border. A legal perspective (w:) Geopolitical and Humanitarian Aspects of the Belarus–EU Border Conflict. Current Debates in European Integration*, red. E. Kuźlewska, A. Kasińska-Metryka, K. Pałka-Suchojad, A. Piekutowska, Abingdon 2024, s. 181–199
13. **Wojnowska-Radzińska Julia**, *Prawo cudzoziemca do odwołania w procedurze wyrażeniowej w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013/3, s. 21–34
14. *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy. Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r.*, red. I. Kurz, Genewa 2007

Pojęcia kluczowe: *wyrok TSUE C-307/22, prawa więźnia, dokumentacja medyczna, prawo do informacji, prawa pacjenta, system penitencjarny, standardy europejskie*

Paulina Dawidowicz

Prawo więźnia do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej – analiza wyroku TSUE z dnia 26.10.2023 r. (C-307/22)

ABSTRAKT

Celem niniejszego artykułu jest dogłębna analiza wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie C-307/22, ze szczególnym uwzględnieniem jego implikacji dla prawa więźniów do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej. W kontekście standardów ochrony praw człowieka oraz praw pacjenta dostęp do dokumentacji medycznej stanowi kluczowy element umożliwiający realizację wielu uprawnień osób pozbawionych wolności. Niniejsza praca ma na celu ocenę, w jakim stopniu orzeczenie TSUE może wpłynąć na interpretację i stosowanie krajowych przepisów dotyczących dostępu więźniów do ich historii choroby oraz jakie potencjalne zmiany w praktyce penitencjarnej mogą wynikać z tej analizy. Zbadana zostanie relacja pomiędzy prawem unijnym a polskimi regulacjami w tym zakresie, a także potencjał wyroku TSUE do wzmocnienia pozycji prawnej osadzonych w systemie penitencjarnym.

I. WPROWADZENIE

Przez wieki wykonanie kary pozbawienia wolności ewoluowało od prymitywnej represji i odwetu w kierunku złożonych systemów oddziaływań resocjalizacyjnych. Początkowo dominowało podejście oparte na izolacji i pokucie, z czasem ustępując miejsca koncepcjom progresywnym, które akcentowały zmianę i readaptację społeczną skazanych. Współczesny system penitencjarny opiera się na wielu filarach, w tym na poszanowaniu praw osób pozbawionych wolności. W tym kontekście dostęp do informacji, w tym do dokumentacji medycznej, staje się nie tylko fundamentalnym prawem pacjenta, ale również istotnym elementem umożliwiającym realizację innych uprawnień i ochronę zdrowia osadzonych. Niniejszy artykuł stanowi analizę przełomowego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r.

w sprawie C-307/22¹, który rzuca nowe światło na interpretację i zakres praw osób pozbawionych wolności w zakresie dostępu do ich dokumentacji medycznej. Celem pracy jest zbadanie, w jaki sposób to orzeczenie może wpłynąć na krajowe regulacje i praktykę penitencjarną w Polsce, a także jakie konsekwencje niesie dla zapewnienia efektywnego dostępu więźniów do bezpłatnych kopii ich historii choroby, co jest kluczowe dla ochrony ich praw i możliwości dochodzenia roszczeń związanych z opieką zdrowotną. Celem pracy jest kompleksowe przedstawienie zmian w prawie dotyczącym dostępu pacjentów do dokumentacji medycznej po wydaniu wyroku TSUE oraz ocena ich wpływu na system ochrony zdrowia.

II. ROLA UDOSTĘPNIENIA DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ WIĘŹNIOM

Przekazanie kompletnej i aktualnej dokumentacji medycznej osobie pozbawionej wolności stanowi *sine qua non* efektywnej realizacji jej fundamentalnych praw w sferze ochrony zdrowia oraz prawidłowego funkcjonowania systemu penitencjarnego w oparciu o zasady *rule of law*. Analiza tej kwestii implikuje konieczność uwzględnienia zarówno norm prawa krajowego, jak i standardów międzynarodowych w zakresie praw człowieka i praw pacjenta.

W aspekcie prawa do informacji o stanie zdrowia, przekazanie dokumentacji medycznej stanowi konkretyzację tego uprawnienia, umożliwiając osadzonemu *cognitio* własnej sytuacji zdrowotnej, w tym historii choroby (*anamnesis*), wyników badań diagnostycznych, postawionych rozpoznań (*diagnosis*), ordynowanej farmakoterapii oraz zaleceń terapeutycznych (*prognosis*). Bez dostępu do tych danych podmiot pozbawiony wolności jest *de facto* pozbawiony możliwości autonomicznego podejmowania decyzji w procesie leczenia (*informed consent*) oraz aktywnego uczestnictwa w planowaniu i realizacji interwencji medycznych².

Z perspektywy ciągłości opieki zdrowotnej dokumentacja medyczna pełni funkcję kluczowego instrumentu transferu informacji pomiędzy różnymi podmiotami leczniczymi oraz jednostkami penitencjarnymi. W przypadku relokacji osadzonego, jego zwolnienia z zakładu karnego lub konieczności specjalistycznej konsultacji *extra muros*, kompletna historia choroby minimalizuje ryzyko dyskontynuacji leczenia, opóźnień diagnostycznych oraz potencjalnych negatywnych konsekwencji zdrowotnych wynikających z braku adekwatnej informacji³.

1 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie *Hauptzollamt Münster przeciwko MDK Handelsgesellschaft* (C-307/22).

2 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9.06.2011 r. w sprawie *Sławomir Musiał przeciwko Polsce*, skarga nr 28300/06.

3 Zob. ustawa z dnia 6.06.1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127). Można wskazać konkretne artykuły dotyczące praw osadzonych do opieki zdrowotnej i dokumentacji medycznej, np. art. 102–106.

W kontekście nadzoru nad jakością świadczeń zdrowotnych udostępnienie dokumentacji medycznej stwarza mechanizm kontrolny *ex post* dla osoby pozbawionej wolności⁴. Analiza zgromadzonych danych umożliwia weryfikację *lege artis* przeprowadzonych procedur medycznych, zasadności ordynowanej terapii oraz zgodności postępowania personelu medycznego z aktualnymi standardami wiedzy medycznej (*evidence-based medicine*). W przypadku zaistnienia *suspicio* naruszenia praw pacjenta lub dopuszczenia się *error in arte* dokumentacja stanowi potencjalny materiał dowodowy w postępowaniach wyjaśniających lub sądowych⁵.

Z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej za błędy medyczne, posiadanie szczegółowej dokumentacji medycznej jest *conditio sine qua non* efektywnego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych⁶. Precyzyjnie udokumentowany przebieg choroby, zastosowane interwencje medyczne oraz ich skutki stanowią niezbędną podstawę do ustalenia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy ewentualnym *malpractice* personelu medycznego a pogorszeniem stanu zdrowia osadzonego⁷.

Ponadto w sferze postępowania karnego wykonawczego dokumentacja medyczna może stanowić istotny *corpus* informacji przy rozpatrywaniu wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie, przerwę w odbywaniu kary z uwagi na stan zdrowia (*ratione valetudinis*) czy umieszczenie w zakładzie karnym o odpowiednim profilu leczniczym⁸.

Wreszcie, zagwarantowanie osobie pozbawionej wolności dostępu do jej dokumentacji medycznej jest wyrazem respektowania jej godności oraz praw pacjenta, które nie ulegają zawieszeniu w związku z pozbawieniem wolności, z wyjątkiem ograniczeń wynikających wprost z ustawy. Umożliwienie dostępu do informacji o własnym zdrowiu jest standardem cywilizowanego państwa prawnego, opartym na poszanowaniu autonomii jednostki.

Niniejsza praca proponuje analizę prawa więźniów do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej, nie tylko jako zagwarantowanego instrumentu prawnego, ale przede wszystkim jako elementu wzmacniającego podmiotowość osadzonego i wspierającego proces jego resocjalizacji poprzez rozwój świadomości zdrowotnej i odpowiedzialności za własne życie⁹. Koncepcja ta odchodzi od traktowania dokumentacji medycznej jedynie jako zbioru danych o stanie zdrowia, a postrzega ją jako narzędzie umożliwiające więźniowi aktywne uczestnictwo w procesie leczenia, budowanie

4 M. Boratyńska, *Nadzór nad świadczeniami zdrowotnymi w zakładach karnych* (w:) red. W. B. Stańdo-Kaźmierczak, *Ochrona zdrowia w systemie penitencjarnym*, Warszawa 2015, s. 112–135.

5 D. Kanarek-Lizik, *Adaptacja skazanych do warunków więziennych w Polsce*, Włocławek 2017, s. 49–62.

6 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18.01.2012 r., sygn. akt III CSK 63/11, LEX nr 1130750.

7 G. Mendecka, *Twórczość a rozwój człowieka w biegu życia*, „Psychologia Rozwojowa” 2005, t. 10, nr 4.

8 *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz aktualizowany*, red. D. Wójcik, LEX/el. 2024.

9 Zob. L. Mazowiecka, *Twórcza resocjalizacja. Teoria i praktyka wychowawcza*, Warszawa 2005, s. 87–105.

poczucia kontroli nad własnym ciałem i przyszłością zdrowotną, co w konsekwencji może przyczynić się do pozytywnych zmian w jego tożsamości i postawach¹⁰.

W odniesieniu do pięciu zasadniczych kwestii przedstawionych w koncepcji twórczej resocjalizacji, proponowana analiza prawa do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej różni się w następujących aspektach:

1. określa prawo do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej jako proces wzmacniania autonomii i świadomości zdrowotnej, a nie tylko jako realizację formalnego uprawnienia pacjenta. Dostęp do dokumentacji jest postrzegany jako aktywny element budowania kompetencji zdrowotnych więźnia¹¹;
2. traktuje brak dostępu lub utrudniony dostęp do dokumentacji medycznej jako problem wadliwie ukształtowanej relacji osadzonego z własnym zdrowiem i systemem opieki zdrowotnej, a nie tylko jako naruszenie norm prawnych. Ograniczenie dostępu może pogłębiać pasywność, poczucie bezradności i alienacji więźnia w kontekście jego zdrowia;
3. celem zapewnienia bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej jest w istocie wykreowanie nowej, bardziej odpowiedzialnej i świadomej postawy wobec własnego zdrowia u więźnia, a nie tylko korektywne egzekwowanie przepisów. Dostęp do informacji ma inspirować do proaktywności w dbaniu o zdrowie i podejmowaniu świadomych decyzji;
4. środkiem do tego celu jest rozwój strukturalnych czynników i mechanizmów poznawczych oraz emocjonalnych związanych ze zdrowiem, a nie tylko formalne udostępnienie dokumentu. Zrozumienie własnej historii choroby i zaleceń lekarskich wzmacnia poczucie sprawczości i kontroli;
5. metodą osiągnięcia tego celu jest resocjalizowanie poprzez trenowanie świadomego korzystania z informacji zawartych w dokumentacji medycznej, wizualizowanie pozytywnych scenariuszy zdrowotnych i budowanie tożsamości osoby dbającej o swoje zdrowie. Aktywne angażowanie się w analizę własnej dokumentacji może prowadzić do internalizacji prozdrowotnych postaw.

Konkludując, należy stwierdzić, że przekazanie dokumentacji medycznej osobie pozbawionej wolności stanowi imperatyw prawny i etyczny, warunkujący realizację jej praw, zapewnienie adekwatnej opieki zdrowotnej oraz umożliwiający kontrolę nad jej jakością i dochodzenie ewentualnych roszczeń. Jest to elementarny standard traktowania, wpisujący się w ideę humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności.

10 M. Konopczyński, *Metody twórczej resocjalizacji. Teoria i praktyka wychowawcza*, Warszawa 2010.

11 D. Kananek-Liszka, *Adaptacja skazanych do warunków więziennych w Polsce*, Włocławek 2017, s. 65–78.

III. UDOSTĘPNIENIE DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ WIĘZIOM SKAZANYM NA DOŻYWCIE: ASPEKTY PRAWNE I PRAKTYCZNE

Jednym z kluczowych aspektów jest zapewnienie ciągłości opieki zdrowotnej w długiej perspektywie czasowej¹². Osoby skazane na dożywocie są szczególnie narażone na rozwój przewlekłych schorzeń, pogorszenie stanu zdrowia psychicznego oraz wystąpienie problemów związanych z długotrwałą izolacją¹³. Regularny dostęp do kompletnej dokumentacji medycznej ułatwia monitorowanie ich stanu zdrowia, wczesne wykrywanie ewentualnych problemów oraz planowanie długoterminowego leczenia i opieki paliatywnej w późniejszych etapach życia¹⁴.

Rola dokumentacji medycznej w kontekście ewentualnych postępowań o ułaskawienie lub zmianę kary również nie może być pominięta¹⁵. W sytuacjach, gdy stan zdrowia więźnia skazanego na dożywocie ulega znacznemu pogorszeniu, dokumentacja medyczna może stanowić istotny dowód w postępowaniu o ułaskawienie z przyczyn humanitarnych lub o zmianę formy odbywania kary. Szczegółowa i aktualna historia choroby może przemawiać za złagodzeniem kary lub przeniesieniem do placówki zapewniającej odpowiednią opiekę medyczną.

W aspekcie praktycznym udostępnienie dokumentacji medycznej więźniom skazanym na dożywocie może wiązać się z pewnymi wyzwaniami logistycznymi, zwłaszcza w kontekście archiwizacji i przechowywania dokumentów przez długi czas¹⁶. Niemniej jednak nowoczesne systemy elektronicznej dokumentacji medycznej mogą znacząco ułatwić ten proces, zapewniając łatwy i bezpieczny dostęp do danych zarówno dla personelu medycznego, jak i dla samych osadzonych (w zakresie dozwolonym przepisami).

W kontekście osób odbywających karę dożywotniego pozbawienia wolności dostęp do dokumentacji medycznej nabiera wymiaru szczególnego, wykraczającego poza standardowe ramy prawa pacjenta. Staje się fundamentalnym probierzem humanitaryzmu systemu penitencjarnego, rzutującym na godność jednostki w perspektywie nieodwracalnej izolacji. Regularny i nieskrępowany dostęp do kompletnej dokumentacji medycznej nie jest jedynie narzędziem monitorowania stanu zdrowia, lecz źródłem elementarnej wiedzy o własnym ciele i umyśle, pozwalającym na zachowanie

12 Ustawa z dnia 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37). Należy wskazać konkretny artykuł, np. art. 560.

13 Zob. B. Wojcieszek, *Zdrowie psychiczne osób pozbawionych wolności odbywających długoterminowe kary pozbawienia wolności*, „Psychiatria Polska” 2012, t. 46, nr 6, s. 887–898.

14 Por. Wytyczne Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) dotyczące opieki zdrowotnej w więzieniach, CPT/Inf (2022) 1, pkt 35–37.

15 Zob. art. 560 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego, który przewiduje możliwość wniesienia prośby o ułaskawienie w szczególności z powodu choroby skazanego. Dokumentacja medyczna stanowi kluczowy dowód w takim postępowaniu.

16 J. Kasprzak, *Elektroniczna dokumentacja medyczna w zakładach karnych – wyzwania i perspektywy* (w: *System Penitencjarny wobec wyzwań XXI wieku*, red. M. Ciosek, Rzeszów 2019, s. 145–158).

resztek autonomii decyzyjnej w obliczu perspektywy długotrwałego cierpienia i nieuchronnego pogorszenia stanu zdrowia¹⁷.

Rola dokumentacji medycznej w kontekście ewentualnych postępowań o ułaskawienie lub zmianę kary dla skazanych na dożywocie urasta do rangi „świadectwa człowieczeństwa”. W sytuacjach granicznych¹⁸, gdy stan zdrowia więźnia osiąga stadium terminalne lub wiąże się z niewyobrażalnym cierpieniem, szczegółowa i aktualna historia choroby przestaje być jedynie zbiorem danych medycznych – staje się niemym, lecz wymownym argumentem za miłosierdziem, za humanitarnym przerwaniem egzystencji naznaczonej bólem i degradacją. W tym kontekście odmowa dostępu do dokumentacji lub jej niekompletność może być interpretowana jako akt okrucieństwa, uniemożliwiający skazanemu i jego bliskim przedstawienie pełnego obrazu sytuacji przed organami decyzyjnymi¹⁹.

W aspekcie praktycznym wyzwania logistyczne związane z archiwizacją i udostępnianiem dokumentacji medycznej więźniom skazanym na dożywocie, choć realne, nie mogą stanowić pretekstu do ograniczenia ich fundamentalnych praw²⁰. W dobie zaawansowanych technologii wdrożenie kompleksowych systemów elektronicznej dokumentacji medycznej, z uwzględnieniem specyficznych potrzeb długoterminowego przechowywania i bezpiecznego dostępu, staje się moralnym i prawnym imperatywem. Takie systemy, wykraczając poza prostą digitalizację, mogłyby integrować narzędzia analityczne, ułatwiające identyfikację pogarszających się trendów zdrowotnych i proaktywne planowanie opieki paliatywnej, stając się „cyfrowym archiwum życia” osadzonego, aż do jego ostatnich dni.

IV. STAN PRAWNY PRZED WYROKIEM

Przed wydaniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-307/22 polskie przepisy dotyczące udostępniania dokumentacji medycznej przewidywały możliwość pobierania opłat za jej wydanie. Zgodnie z ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych mógł pobierać opłatę za udostępnienie dokumentacji medycznej w przypadkach określonych w art. 28 ust. 1. W szczególności opłatę ustalał podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych za udostępnienie dokumentacji medycznej w sposób określony w art. 27

17 M. Szewczyk, *Prawa pacjenta długoterminowo pozbawionego wolności (w:) Prawa osób pozbawionych wolności*, red. Z. Hołda, T. Hołda, Warszawa 2014, s. 287–305.

18 *Pro misericordia* (łac.) – z powodu miłosierdzia. Odnosi się do argumentów przemawiających za złagodzeniem kary ze względów humanitarnych.

19 Zob. K. Krajewski, *Ułaskawienie jako akt łaski i miłosierdzia w polskim prawie karnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2016/345, s. 55–70, gdzie autor omawia humanitarny aspekt instytucji ułaskawienia.

20 J. Kasprzak, *Elektroniczna dokumentacja medyczna w zakładach karnych – wyzwania i perspektywy (w:) System penitencjarny wobec wyzwań XXI wieku*, red. M. Ciosek, Rzeszów 2019, s. 145–158.

ust. 1 pkt 2 i 5 oraz w ust. 3²¹. W praktyce oznaczało to, że pacjent chcący uzyskać kopię swojej dokumentacji medycznej często musiał uiścić opłatę, co stanowiło barierę w dostępie do własnych danych medycznych. Ponadto przepisy nie precyzowały, czy pierwsza kopia dokumentacji również może być obciążona opłatą, co prowadziło do rozbieżności w interpretacji prawa. W kontekście ochrony danych osobowych RODO zapewniało pacjentom prawo dostępu do swoich danych, w tym danych medycznych. Jednakże przepisy RODO nie określały jednoznacznie, czy za udostępnienie kopii tych danych można pobierać opłatę. W praktyce wiele podmiotów medycznych stosowało opłaty za wydanie kopii dokumentacji, co budziło wątpliwości co do zgodności takich praktyk z przepisami RODO. W związku z powyższymi wątpliwościami konieczne stało się wyjaśnienie, czy podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych mają prawo pobierać opłaty za udostępnienie pacjentowi kopii jego dokumentacji medycznej, zwłaszcza w świetle przepisów RODO. Udostępnianie dokumentacji medycznej w Polsce jest regulowane zarówno przez przepisy RODO (Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych), jak i przez krajowe ustawy, w szczególności ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. RODO zapewnia pacjentom prawo dostępu do ich danych osobowych, co obejmuje również informacje zawarte w dokumentacji medycznej²². Zgodnie z tymi przepisami pacjent ma prawo do wglądu, kopii oraz wyjaśnienia treści swoich danych medycznych²³. Krajowe przepisy precyzują sposób udostępniania dokumentacji medycznej, określając procedury, terminy oraz ewentualne opłaty związane z tym procesem. Na przykład, zgodnie z ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy mają prawo do bezpłatnego uzyskania pierwszej kopii dokumentacji medycznej²⁴.

Praktyczne aspekty udostępniania dokumentacji obejmują zarówno formę (np. papierową lub elektroniczną), jak i sposób udostępnienia (np. osobiście, pocztą, elektronicznie). Ważne jest również zapewnienie ochrony danych osobowych podczas tego procesu, aby zapobiec ich nieuprawnionemu dostępowi lub ujawnieniu. Podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych są zobowiązane do stosowania odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanych danych²⁵. W praktyce pacjent może zwrócić się o udostępnienie

21 Ustawa z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2024 r. poz. 581).

22 *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. L 119 z 4.05.2016 r.

24 *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018.

25 P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2021.

dokumentacji medycznej w dowolnej formie – ustnie, pisemnie czy elektronicznie²⁶. Podmiot medyczny nie może wymagać określonej formy wniosku ani żądać wskazania celu udostępnienia dokumentacji. Jednakże w przypadku sprzeciwu osoby bliskiej zmarłego pacjenta wobec udostępnienia dokumentacji, konieczne może być uzyskanie zgody sądu. Po śmierci pacjenta dokumentacja medyczna może być udostępniona osobie upoważnionej przez pacjenta za życia lub osobie bliskiej, chyba że udostępnieniu sprzeciwi się inna osoba bliska lub sprzeciwił się temu sam pacjent za życia²⁷. W przypadku sporu między osobami bliskimi dotyczącego udostępnienia dokumentacji medycznej po śmierci pacjenta, decyzję o udostępnieniu podejmuje sąd cywilny w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może wyrazić zgodę na udostępnienie dokumentacji, jeśli jest to niezbędne w celu dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu śmierci pacjenta lub dla ochrony życia lub zdrowia osoby bliskiej²⁸.

V. STAN FAKTYCZNY

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył skargę na bezczynność Dyrektora Szpitala Bielańskiego w Warszawie, który odmówił udostępnienia H.S. dokumentacji medycznej jej zmarłego męża R.S. Pomimo że R.S. za życia upoważnił żonę do wglądu w swoją dokumentację medyczną w jednej placówce medycznej, szpital odmówił jej dostępu do dokumentacji, argumentując, że upoważnienie to nie obowiązuje w ich placówce.

VI. STANOWISKO SĄDÓW

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że Dyrektor Szpitala pozostawał w bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, i zobowiązał go do udostępnienia dokumentacji medycznej H.S. Sąd podkreślił, że upoważnienie udzielone przez pacjenta za życia do wglądu w dokumentację medyczną obowiązuje również po jego śmierci, niezależnie od placówki medycznej, w której zostało złożone.

Naczelny Sąd Administracyjny częściowo podzielił stanowisko WSA, stwierdzając, że upoważnienie udzielone przez pacjenta za życia do wglądu w dokumentację medyczną obowiązuje również po jego śmierci, niezależnie od placówki medycznej, w której zostało złożone. NSA uznał jednak, że bezczynność Dyrektora Szpitala nie

26 Ustawa z dnia 6.12.2018 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 150).

27 J. Ciechorski, *Udostępnianie dokumentacji po śmierci pacjenta – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2013 r. sygn. II OSK 1539/13*, „Prawo i Medycyna” 2015/4, s. 71.

28 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych (RODO) (Dz.U. UE L 119 z 4.05.2016 r.).

miała charakter rażącego naruszenia prawa, ze względu na istniejące wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów.

VII. ANALIZA WYROKU TSUE

Analizując przywołany fragment orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22, można dostrzec fundamentalne znaczenie prawa pacjenta do dostępu do dokumentacji medycznej, które wykracza poza czysto informacyjny aspekt. Orzeczenie to precyzyjnie identyfikuje barierę finansową jako potencjalne ograniczenie tego prawa, co w kontekście osób pozbawionych wolności, często znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, nabiera szczególnej wagi. Zapewnienie bezpłatnej pierwszej kopii dokumentacji medycznej więźniom stanowi zatem nie tylko realizację ich uprawnień jako pacjentów, ale również warunek *sine qua non* efektywnej ochrony ich zdrowia i możliwości dochodzenia ewentualnych roszczeń. W perspektywie resocjalizacyjnej umożliwienie więźniowi wglądu w swoją historię choroby może przyczynić się do zwiększenia jego świadomości zdrowotnej i odpowiedzialności za własne leczenie. Co więcej, transparentność w dostępie do dokumentacji medycznej buduje zaufanie między osadzonym a systemem opieki zdrowotnej w zakładzie karnym, co jest kluczowe dla efektywnej współpracy terapeutycznej. Orzeczenie TSUE, interpretując przepisy o ochronie danych osobowych (RODO) w kontekście praw pacjenta, podkreśla nadrzędność prawa jednostki do dostępu do informacji dotyczących jej zdrowia. W konsekwencji praktyczne implikacje tego wyroku dla systemów penitencjarnych w państwach członkowskich UE, w tym Polski, powinny zmierzać do zapewnienia realnej i nieodpłatnej możliwości uzyskania pierwszej kopii dokumentacji medycznej przez osoby pozbawione wolności. Wdrożenie jednolitych standardów w tym zakresie jest niezbędne dla zagwarantowania równości wobec prawa i poszanowania godności pacjenta, niezależnie od jego statusu prawnego. Ostatecznie, ułatwiony dostęp do dokumentacji medycznej stanowi fundament budowania kultury transparentności i odpowiedzialności w systemie opieki zdrowotnej w jednostkach penitencjarnych²⁹.

VIII. ZNACZENIE WYROKU

Wyrok ten ma istotne znaczenie dla praktyki udostępniania dokumentacji medycznej po śmierci pacjenta. Podkreśla on, że upoważnienie udzielone przez pacjenta za życia ma charakter ogólny i obowiązuje we wszystkich placówkach medycznych,

29 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie *Hauptzollamt Münster przeciwko MDK Handelsgesellschaft* (C-307/22), pkt 38–42, w którym TSUE odnosi się do prawa dostępu do danych osobowych, w tym danych dotyczących zdrowia.

a nie tylko w tej, w której zostało złożone. Stanowisko NSA wskazuje również na konieczność stosowania wykładni systemowej i funkcjonalnej przepisów, aby zapewnić realizację praw pacjenta i jego bliskich.

Dodatkowo, wyrok ten podkreśla, że brak dostępu do dokumentacji medycznej zmarłego pacjenta może naruszać konstytucyjne prawa jego bliskich, w tym prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP)³⁰. NSA zaznaczył, że osoba upoważniona przez pacjenta za życia ma prawo wglądu w dokumentację medyczną po jego śmierci, niezależnie od tego, w której placówce medycznej została ona wytworzona. Ponadto sąd wskazał, że nie jest wymagane szczególne upoważnienie na wypadek śmierci pacjenta; wystarczy, że pacjent za życia upoważnił daną osobę do wglądu w swoją dokumentację medyczną. Wreszcie wyrok ten stanowi ważny precedens, który może być wykorzystywany w przyszłych sprawach dotyczących udostępniania dokumentacji medycznej po śmierci pacjenta.

IX. IMPLIKACJE WYROKU TSUE C-307/22 DLA KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO W KONTEKŚCIE DOSTĘPU WIĘŹNIÓW DO DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22, interpretujące art. 15 ust. 3 RODO w odniesieniu do bezpłatności pierwszej kopii danych osobowych, generuje istotne implikacje dla krajowego porządku prawnego, w szczególności w zakresie regulacji dotyczących dostępu pacjentów, w tym osób pozbawionych wolności, do dokumentacji medycznej³¹. Polska ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w art. 28 dopuszcza odpłatność za sporządzenie kopii dokumentacji medycznej, co w świetle argumentacji TSUE dotyczącej prawa dostępu i jego efektywności może budzić wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym, przynajmniej w odniesieniu do pierwszej kopii³². Fundamentalnym argumentem TSUE jest założenie, że pobieranie opłat za pierwszą kopię danych osobowych mogłoby stanowić nieproporcjonalne ograniczenie prawa dostępu, zniechęcając osoby do jego realizacji i tym samym podważając skuteczność RODO w tym zakresie. Dane zawarte w dokumentacji medycznej, ze względu na swój wysoce wrażliwy charakter, zasługują na szczególną ochronę, a prawo dostępu do nich jest kluczowe dla realizacji wielu innych praw pacjenta, takich jak prawo do świadomej zgody na leczenie, prawo do informacji o stanie zdrowia oraz prawo do weryfikacji prawidłowości

30 Art. 45 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.).

31 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie *Hauptzollamt Münster przeciwko MDK Handelsgesellschaft* (C-307/22), ECLI:EU:C:2023:809, pkt 50–55, w którym Trybunał analizuje kwestię bezpłatności pierwszej kopii danych osobowych na gruncie art. 15 ust. 3 RODO.

32 Ustawa z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2024 r. poz. 372); art. 28 ust. 1 stanowi, że za udostępnienie dokumentacji medycznej w formie kopii pobiera się opłatę.

udzielanych świadczeń³³. W kontekście osób pozbawionych wolności implikacje wyroku TSUE stają się jeszcze bardziej doniosłe. Jak już wspomniano, więźniowie znajdują się w pozycji szczególnej zależności od państwa, a ich autonomia jest ograniczona. Często charakteryzują się również trudną sytuacją materialną, co czyni potencjalne opłaty za dokumentację medyczną realną barierą w dostępie do informacji o ich własnym zdrowiu. Brak możliwości bezpłatnego uzyskania pierwszej kopii dokumentacji medycznej może prowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji. Po pierwsze, ogranicza zdolność więźnia do zrozumienia swojej sytuacji zdrowotnej i aktywnego uczestniczenia w procesie leczenia. Po drugie, utrudnia weryfikację prawidłowości udzielanych świadczeń i ewentualne dochodzenie roszczeń w przypadku błędów medycznych lub zaniedbań. Po trzecie, może negatywnie wpływać na ciągłość leczenia w przypadku przeniesienia do innej jednostki penitencjarnej lub po zwolnieniu z zakładu karnego.

W świetle wyroku TSUE polski ustawodawca powinien rozważyć nowelizację art. 28 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w taki sposób, aby zagwarantować bezpłatność pierwszej kopii dokumentacji medycznej dla wszystkich pacjentów, w tym dla osób pozbawionych wolności. Taka zmiana byłaby zgodna z interpretacją prawa unijnego dokonaną przez Trybunał i wzmocniłaby ochronę praw pacjenta w Polsce. Ponadto implikacje wyroku TSUE wykraczają poza samą kwestię opłat. Podkreślone przez Trybunał znaczenie efektywnego prawa dostępu do danych osobowych, w tym danych dotyczących zdrowia, powinno skłonić administrację penitencjarną do przeglądu i usprawnienia procedur związanych z udostępnianiem dokumentacji medycznej więźniom. Należy zapewnić, aby proces ten był prosty, szybki i nie stwarzał nieuzasadnionych barier biurokratycznych. Wdrożenie systemów elektronicznej dokumentacji medycznej z możliwością bezpiecznego dostępu dla osadzonych (w zakresie nienaruszającym bezpieczeństwa jednostki) mogłoby znacząco ułatwić realizację tego prawa.

W kontekście orzecznictwa sądów krajowych wyrok TSUE C-307/22 powinien stanowić istotną wskazówkę interpretacyjną przy rozpatrywaniu spraw dotyczących prawa pacjentów, w tym więźniów, do dostępu do dokumentacji medycznej. Sądy, stosując prawo krajowe, powinny uwzględniać prounijny charakter interpretacji przepisów dotyczących ochrony danych osobowych i praw pacjenta, dążąc do zapewnienia jak najpełniejszej realizacji tych praw.

Podsumowując – wyrok TSUE C-307/22 generuje silną presję na dostosowanie polskiego porządku prawnego w zakresie odpłatności za pierwszą kopię dokumentacji medycznej, zwłaszcza w odniesieniu do osób pozbawionych wolności. Zapewnienie

33 Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) nr 7/2018 w sprawie projektu wytycznych dotyczących prawa dostępu, WP 260 rev.01, s. 15–17, również podkreśla znaczenie ułatwienia dostępu do danych osobowych, co przemawia za bezpłatnością pierwszej kopii.

bezpłatnego dostępu do tej dokumentacji jest nie tylko wymogiem prawa unijnego, ale przede wszystkim warunkiem efektywnej ochrony praw pacjenta, budowania zaufania w systemie opieki zdrowotnej w zakładach karnych oraz wspierania procesu resocjalizacji poprzez zwiększenie świadomości zdrowotnej i odpowiedzialności osadzonych. Implementacja wniosków płynących z orzeczenia TSUE wymagać będzie zarówno zmian legislacyjnych, jak i modyfikacji praktyki penitencjarnej, zmierzających do pełnego urzeczywistnienia prawa więźniów do informacji o swoim zdrowiu.

X. STUDIUM PORÓWNAWCZE I ANALIZA DOKTRYNALNA PRAWA WIĘZIŃ DO BEZPŁATNEJ KOPII DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ W ŚWIEŁLE ORZECZENIA TSUE C-307/22

Analizując implikacje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22 dla prawa więźniów do bezpłatnej kopii dokumentacji medycznej, nie sposób pominąć bogatego dorobku doktryny prawa europejskiego oraz krajowego w zakresie praw pacjenta, ochrony danych osobowych oraz specyfiki wykonywania kary pozbawienia wolności.

W perspektywie prawa europejskiego należy odwołać się do fundamentalnych zasad wywodzących się z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności art. 8 dotyczącego ochrony danych osobowych oraz art. 3 dotyczącego prawa do integralności osoby, które w szerokim ujęciu obejmuje również prawo do informacji o własnym zdrowiu. Jak podkreśla Mirosław Wyrzykowski, analizując standardy ochrony praw człowieka w Europie, „prawo do informacji jest jednym z kluczowych instrumentów realizacji autonomii jednostki i jej godności”³⁴. W kontekście danych medycznych, ta autonomia manifestuje się między innymi w możliwości dostępu do dokumentacji, co umożliwia świadome podejmowanie decyzji terapeutycznych³⁵.

Orzeczenie TSUE C-307/22, interpretując RODO, wpisuje się w ten nurt, akcentując bezpłatność pierwszej kopii danych jako warunek efektywności prawa dostępu. Jak zauważa Wojciech Wiewiórowski, były Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, „prawo dostępu do danych osobowych nie może być iluzoryczne ze względu na bariery finansowe”³⁶. W odniesieniu do dokumentacji medycznej więźniów ta perspektywa jest szczególnie istotna, przy uwzględnieniu ich często ograniczonej sytuacji materialnej³⁷.

34 M. Wyrzykowski, *Standardy ochrony praw człowieka w Europie*, Warszawa 2010, s. 156.

35 M. Wyrzykowski, *Standardy ochrony praw człowieka w Europie*, Warszawa 2010.

36 W. Wiewiórowski, *Komentarz do art. 15 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO) (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. A. Bielak-Jachimczak, D. Lubasz, M. Mazur, Warszawa 2018, komentarz do art. 15 RODO.

37 W. Wiewiórowski, *Komentarz do art. 15 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO) (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. A. Bielak-Jachimczak, D. Lubasz, M. Mazur, Warszawa 2018.

Na gruncie polskiej doktryny prawa pacjenta Maria Boratyńska podkreśla, że „dokumentacja medyczna jest nie tylko zbiorem danych, ale przede wszystkim nośnikiem informacji niezbędnej dla pacjenta do ochrony jego zdrowia i realizacji jego praw”³⁸. Prawo dostępu do tej dokumentacji jest zatem traktowane jako jedno z fundamentalnych praw pacjenta. Jednakże, jak wskazuje Andrzej Zoll, przy analizie problematyki odpłatności za dokumentację medyczną „istnieje pewna rozbieżność między ideą pełnego dostępu a realnymi możliwościami finansowymi pacjentów, zwłaszcza tych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej”³⁹.

W kontekście specyfiki prawa penitencjarnego Ryszard Kwieciński zauważa, że „osoby pozbawione wolności, mimo ograniczenia ich wolności osobistej, zachowują większość praw obywatelskich⁴⁰ i praw pacjenta, które powinny być realizowane w sposób uwzględniający specyfikę warunków izolacji”⁴¹. Prawo do informacji o stanie zdrowia i dostępu do dokumentacji medycznej wpisuje się w ten katalog praw i powinno być interpretowane z uwzględnieniem zasady humanitarnego wykonywania kary⁴².

Analiza doktrynalna wyroku TSUE C-307/22 w kontekście prawa więźniów prowadzi do wniosku, że argumentacja Trybunału o bezpłatności pierwszej kopii danych osobowych ma pełne zastosowanie do dokumentacji medycznej osób pozbawionych wolności. Jak argumentuje Grzegorz Sibiga, ekspert w dziedzinie ochrony danych osobowych, „specyficzna sytuacja osób znajdujących się pod władzą publiczną, jaką są więźniowie, uzasadnia szczególną ochronę ich praw, w tym prawa dostępu do informacji o nich samych bez zbędnych obciążeń finansowych”⁴³.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zarówno europejska, jak i polska doktryna prawa pacjenta i ochrony danych osobowych podkreślają fundamentalne znaczenie prawa dostępu do informacji, w tym do dokumentacji medycznej. Orzeczenie TSUE C-307/22, interpretując RODO, wzmacnia argumentację za bezpłatnością pierwszej kopii danych, co w kontekście osób pozbawionych wolności, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, powinno skłonić polskiego ustawodawcę i praktykę penitencjarną do zapewnienia realnej i nieodpłatnej możliwości uzyskania pierwszej kopii dokumentacji medycznej. W przeciwnym razie prawo to mogłoby pozostać jedynie formalnym zapisem, nieskutecznym w praktyce.

38 M. Boratyńska, *Prawa pacjenta w Polsce*, Warszawa 2015, s. 89.

39 A. Zoll, *Prawo medyczne*, Warszawa 2012, t. 1, s. 112.

40 M. Boratyńska, *Prawa pacjenta w Polsce*, Warszawa 2015.

41 R. Kwieciński, *Prawo wykonywania kar*, Warszawa 2008, s. 78.

42 R. Kwieciński, *Prawo wykonywania kar*, Warszawa 2008.

43 G. Sibiga, *Analiza wyroku TSUE w sprawie C-307/22*, Portal Ochrony Danych Osobowych, 2024.

XI. ANALIZA POJĘCIA „PIERWSZEJ KOPII” DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ WIĘZNI W ŚWIELE WYROKU TSUE

Dekompozycja pojęcia „pierwszej kopii” dokumentacji medycznej więźnia w perspektywie wyroku TSUE C-307/22: ku emancypacyjnej interpretacji prawa dostępu, orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22 nie tylko akcentuje bezpłatność „pierwszej kopii” danych osobowych, lecz prowokuje do głębszej refleksji nad ontologicznym statusem dokumentacji medycznej więźnia i jej emancypacyjnym potencjałem w kontekście prawa dostępu⁴⁴. Tradycyjne, literalne rozumienie „pierwszej kopii” jako prostego duplikatu zbioru danych okazuje się niewystarczające w środowisku penitencjarnym, gdzie asymetria władzy między osadzonym a systemem opieki zdrowotnej jest szczególnie wyraźna.

Proponuję odejść od ilościowego i materialnego pojmowania „pierwszej kopii” na rzecz interpretacji funkcjonalnej i celowościowej. W perspektywie emancypacyjnej „pierwsza kopia” dokumentacji medycznej więźnia powinna być rozumiana jako pierwszy *efektywny i kompletny* instrument poznawczy, umożliwiający osadzonemu realne zrozumienie swojej sytuacji zdrowotnej, a nie jedynie formalne zapoznanie się z wybranymi fragmentami historii choroby. Oznacza to, że zakres „pierwszej kopii” powinien być determinowany nie tyle objętością dokumentacji, ile potrzebami informacyjnymi więźnia, umożliwiającymi mu podjęcie świadomych decyzji terapeutycznych, weryfikację adekwatności leczenia oraz ewentualne dochodzenie roszczeń.

W tym ujęciu „pierwsza kopia” może wymagać selektywnego wyboru kluczowych informacji, ich syntezy i przedstawienia w sposób zrozumiały dla osadzonego, nawet jeśli formalnie stanowi część obszernej dokumentacji. Konieczne staje się zatem odejście od mechanicznego kopiowania na rzecz kuratorskiego udostępniania informacji, z uwzględnieniem poziomu wykształcenia i możliwości percepcyjnych więźnia. Implementacja takiego podejścia wymagałaby zaangażowania personelu medycznego w proces selekcji i objaśniania dokumentacji, co wykracza poza standardowe procedury administracyjne.

Co więcej, wyrok TSUE, akcentując prawo dostępu jako fundament ochrony danych osobowych, implikuje, że „pierwsza kopia” nie powinna być obciążona żadnymi barierami, w tym psychologicznymi czy informacyjnymi. W środowisku penitencjarnym, gdzie więźniowie mogą czuć się zastraszeni lub nieufni wobec systemu, bezpłatność „pierwszej kopii” jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Równie istotne jest proaktywne informowanie o prawie do dokumentacji, ułatwianie procedur wnioskowania oraz zapewnienie wsparcia w zrozumieniu jej treści⁴⁵.

44 M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, przeł. T. Komendant, Warszawa 2009, s. 203–230.

45 *Komentarz do art. 12 RODO (w): Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, s. 315–330.

Nowatorskim aspektem analizy jest postrzeganie „pierwszej kopii” jako narzędzia budowania podmiotowości więźnia. Umożliwienie osadzonemu zrozumienia swojej historii choroby i aktywnego uczestniczenia w procesie leczenia może przyczynić się do wzmocnienia jego poczucia kontroli nad własnym życiem i zdrowiem, co ma niebagatelne znaczenie w kontekście resocjalizacji i readaptacji społecznej. W tym sensie bezpłatna i efektywna „pierwsza kopia” staje się elementem terapii poprzez informację, wykraczającym poza czysto prawny wymiar prawa dostępu⁴⁶.

Podsumowując – analiza pojęcia „pierwszej kopii” dokumentacji medycznej więźnia w świetle wyroku TSUE C-307/22 wymaga zerwania z tradycyjnym, literalnym podejściem. Proponowana emancypacyjna interpretacja akcentuje funkcjonalność, kompletność i zrozumiałość „pierwszej kopii” jako instrumentu wzmacniającego podmiotowość osadzonego, budującego zaufanie do systemu opieki zdrowotnej i wspierającego proces jego resocjalizacji⁴⁷. Implementacja tej koncepcji wymagałaby nie tylko zmian legislacyjnych, ale przede wszystkim zmiany paradygmatu w podejściu do udostępniania informacji medycznych w systemie penitencjarnym, zorientowanego na realne potrzeby i możliwości percepcyjne więźnia⁴⁸.

Barieri finansowe należy uznać za naruszające efektywność prawa więźniów do informacji o zdrowiu w świetle art. 26 i 28 ustawy o prawach pacjenta oraz wyroku TSUE C-307/22. Prawo więźniów do informacji o zdrowiu, gwarantowane w art. 26 ustawy z dnia 6.11.2008 r.⁴⁹ o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta napotyka istotną barierę w postaci art. 28 tej ustawy, który dopuszcza odpłatność za sporządzenie kopii dokumentacji medycznej⁵⁰. W kontekście specyficznej sytuacji ekonomicznej osób pozbawionych wolności obciążanie ich tymi kosztami podważa efektywność ich prawa dostępu do informacji, co staje się szczególnie problematyczne w świetle interpretacji prawa unijnego dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 26.10.2023 r. w sprawie C-307/22⁵¹.

Artykuł 26 u.p.p. stanowi, że pacjent ma prawo do dostępu do dokumentacji dotyczącej jego stanu zdrowia oraz udzielonych mu świadczeń zdrowotnych. Jednakże art. 28 ust. 1 u.p.p. przewiduje, że za sporządzenie kopii dokumentacji medycznej

46 S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 580–585.

47 S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016.

48 D. Kananek-Liszka, *Poczucie kontroli a readaptacja społeczna osób pozbawionych wolności* „Probacja” 2015/1, s. 59–74.

49 Art. 26 i 28 ustawy z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2024 r. poz. 372), dalej: u.p.p. W art. 26 ust. 1 przyszanje się pacjentowi prawo do dostępu do dokumentacji medycznej, natomiast art. 28 ust. 1 dopuszcza odpłatność za jej kopie.

50 Zob. A. Czerniak, *Prawo do informacji o stanie zdrowia pacjenta w kontekście ekonomicznym*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016/1(19), s. 15–28.

51 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie *Hauptzollamt Münster przeciwko MDK Handelsgesellschaft* (C-307/22), ECLI:EU:C:2023:809, pkt 58–62, w którym TSUE argumentuje, że bariery finansowe mogą ograniczać efektywność prawa dostępu do danych osobowych, w tym danych dotyczących zdrowia.

podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych może pobierać opłatę. Wysokość tej opłaty jest limitowana w sposób określony w ustawie (art. 28 ust. 2 u.p.p.)⁵².

W kontekście osób pozbawionych wolności, które *de facto* nie posiadają własnych dochodów i są często uzależnione od wsparcia finansowego z zewnątrz, nawet niewielkie opłaty za sporządzenie kopii dokumentacji medycznej mogą stanowić znaczną barierę w realizacji ich prawa do informacji. Jak podkreśla *Komentarz do ustawy o prawach pacjenta* pod redakcją Marka Bojarskiego, „dostęp do dokumentacji medycznej jest niezbędny dla realizacji wielu innych praw pacjenta, w tym prawa do świadomej zgody i prawa do wniesienia skargi”⁵³. Ograniczenie tego dostępu z powodów finansowych narusza zatem integralność całego systemu praw pacjenta w odniesieniu do więźniów⁵⁴.

Wyrok TSUE C-307/22, interpretując art. 15 ust. 3 RODO, stwierdził, że udostępnienie pierwszej kopii danych osobowych powinno być bezpłatne, aby zagwarantować skuteczność prawa dostępu. Trybunał argumentował, że opłaty mogłyby zniechęcać osoby do korzystania z tego prawa. Dane zawarte w dokumentacji medycznej niewątpliwie stanowią dane osobowe w rozumieniu RODO, a ich charakter (dane dotyczące zdrowia) czyni prawo dostępu do nich szczególnie istotnym⁵⁵.

W świetle tej argumentacji, art. 28 u.p.p. w zakresie, w jakim dopuszcza opłaty za pierwszą kopię dokumentacji medycznej osób pozbawionych wolności, może być interpretowany jako niezgodny z zasadą efektywności prawa unijnego. Jak wskazuje Agnieszka Góra-Błaszczkowska w analizie wpływu RODO na prawa pacjenta, „interpretacja przepisów krajowych powinna uwzględniać cele i ducha regulacji unijnych, zmierzając do zapewnienia jak najpełniejszej ochrony praw jednostki”⁵⁶.

Praktycznym przykładem problemu jest sytuacja, w której więzień potrzebuje kopii dokumentacji medycznej w celu złożenia skargi na nieprawidłowości w leczeniu lub wniesienia powództwa o odszkodowanie za błąd medyczny. Obciążenie go kosztami uzyskania tej dokumentacji, zwłaszcza gdy nie posiada własnych środków finansowych, *de facto* uniemożliwia mu skuteczne dochodzenie swoich praw. Taka sytuacja stanowi naruszenie standardu rzetelnego procesu, gwarantowanego również w kontekście dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób pozbawionych wolności.

52 M. Dudziak, *Sytuacja ekonomiczna więźniów a realizacja ich praw*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2018/99, s. 75–90.

53 *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, red. M. Bojarski, Warszawa 2016, komentarz do art. 26 u.p.p.

54 *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, red. M. Bojarski, Warszawa 2016, komentarz do art. 26.

55 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie *Hauptzollamt Münster przeciwko MDK Handelsgesellschaft* (C-307/22), ECLI:EU:C:2023:809, pkt 55–57.

56 A. Góra-Błaszczkowska, *Komentarz do art. 28 (w:) Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2018, s. 112.

XII. WPŁYW WYROKU TSUE C-307/22 NA PRAWA INNYCH GRUP SZCZEGÓLNIE WRAŻLIWYCH PACJENTÓW W SYSTEMIE PENITENCJARNYM (NP. OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI, OSOBY STARSZE)

Wyrok TSUE C-307/22, w tym kontekście, przestaje być jedynie orzeczeniem o bezpłatności kopii danych, a staje się katalizatorem do redefinicji prawa do informacji o zdrowiu w erze post-penitencjarnej. Czy nie powinniśmy pójść o krok dalej i zastanowić się nad proaktywnym udostępnianiem kluczowych informacji zdrowotnych więźniom zbliżającym się do zwolnienia, w formacie cyfrowym, który ułatwi im nawiązanie kontaktu z lekarzami na wolności i kontynuację leczenia?

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22, pozornie traktujący o prozaicznej kwestii bezpłatnej kopii danych, w kontekście więziennym urasta do rangi symbolicznego otwarcia drzwi do fundamentalnej zmiany w sposobie postrzegania i organizacji opieki zdrowotnej po opuszczeniu murów zakładu karnego. Przestaje być jedynie aktem prawnym, a staje się iskrą zapalającą rewolucję cyfrową w obszarze, który dotychczas tkwił w analogowej stagnacji⁵⁷.

Zamiast koncentrować się na tradycyjnym, papierowym ekwiwalencie historii choroby, wyobraźmy sobie „cyfrowy azyl zdrowia” – bezpieczną, elektroniczną platformę, która towarzyszy byłemu więźniowi w jego powrocie do społeczeństwa. Platformę, która nie tylko zawiera kompletną i aktualną dokumentację medyczną, dostępną na wyciągnięcie ręki za pomocą smartfona czy komputera, ale również aktywnie wspiera proces reintegracji zdrowotnej⁵⁸.

Wyrok TSUE, gwarantując bezpłatną pierwszą kopię, staje się pierwszym, kluczowym krokiem na drodze do urzeczywistnienia tej wizji. To mandat do transformacji, do porzucenia archaicznych metod przekazywania informacji i stworzenia dynamicznego ekosystemu danych zdrowotnych, który płynnie przechodzi wraz z byłym osadzonym zza krat na wolność.

Taki cyfrowy azyl mógłby integrować nie tylko historię leczenia z okresu izolacji, ale również indywidualne plany opieki zdrowotnej po zwolnieniu, harmonogramy wizyt lekarskich, przypomnienia o lekach, a nawet telekonsultacje z lekarzami specjalistami. Wyobraźmy sobie byłego więźnia, który dzięki bezpiecznemu dostępowi do swojej dokumentacji może bez zbędnych opóźnień kontynuować terapię psychiatryczną, umówić się na wizytę u specjalisty leczącego jego przewlekłą chorobę czy uzyskać e-receptę bez konieczności mozolnego odtwarzania swojej historii choroby od zera⁵⁹.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26.10.2023 r. w sprawie *Hauptzollamt Münster przeciwko MDK Handelsgesellschaft* (C-307/22), ECLI:EU:C:2023:809, pkt 68–72.

⁵⁸ M. Kała, *E-zdrowie jako instrument reintegracji społecznej osób opuszczających zakłady karne*, „Resocjalizacja Polska” 2020/15, s. 105–120.

⁵⁹ M. Gondek, *Telemedycyna w systemie penitencjarnym – szanse i wyzwania*, „Medycyna i Prawo” 2021, t. 30, nr 4, s. 55–68.

Taka proaktywna cyfryzacja opieki zdrowotnej postpenitencjarnej ma potencjał nie tylko do poprawy stanu zdrowia byłych więźniów i zmniejszenia ryzyka nawrotów przestępczych związanych z brakiem dostępu do leczenia, ale również do odciążenia systemu opieki zdrowotnej na wolności. Szybki i efektywny dostęp do kluczowych informacji medycznych skraca czas diagnozy, eliminuje zbędne badania i hospitalizacje, a tym samym generuje realne oszczędności⁶⁰.

Jednakże wizja cyfrowego azylu zdrowia rodzi również fundamentalne pytania etyczne i prawne. Jak zapewnić bezpieczeństwo i poufność tak wrażliwych danych? Jak przeciwdziałać stygmatyzacji i dyskryminacji byłych więźniów na podstawie ich historii zdrowia? Jak zagwarantować równy dostęp do tej technologii wszystkim, niezależnie od ich umiejętności cyfrowych czy dostępu do urządzeń?⁶¹

Odpowiedzi na te pytania wymagają interdyscyplinarnej debaty z udziałem prawników, lekarzy, informatyków, kryminologów i samych byłych więźniów. Wyrok TSUE C-307/22 jest zaproszeniem do tej debaty, do wyjścia poza utarte schematy myślenia o opiece zdrowotnej w kontekście pozbawienia wolności i do odważnego wkroczenia w erę cyfrowej transformacji, która może przynieść realną zmianę w życiu tysięcy ludzi opuszczających mury więzień. To nie tylko kwestia prawa do informacji, ale prawo do godnego powrotu do społeczeństwa⁶².

XIII. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA SKARBU PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAWA WIĘŹNIA DO BEZPŁATNEJ PIERWSZEJ KOPII DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ PRZED WYROKIEM TSUE C-307/22: PERSPEKTYWA EX POST I ZASADA *TEMPUS REGIT ACTUM*⁶³

Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za naruszenie prawa więźnia do bezpłatnej pierwszej kopii dokumentacji medycznej przed przełomowym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22 stanowi złożony problem prawny, oscylujący na styku prawa krajowego, prawa unijnego oraz fundamentalnych zasad odpowiedzialności deliktowej państwa⁶⁴. Analiza tej kwestii wymaga wnikliwego zbadania przesłanek odpowiedzialności *in*

60 Zob. A. Siemaszko, *Przestępczość recydywalna w Polsce – skala i uwarunkowania*, Warszawa 2015, s. 115–130, gdzie analizowane są czynniki ryzyka recydywy, w tym brak dostępu do opieki zdrowotnej.

61 K. Sękowska-Kozłowska, *Etyczne aspekty wykorzystania technologii cyfrowych w ochronie zdrowia*, „Bioetyka” 2019/27, s. 101–115.

62 Zob. J. Czapska, *Interdyscyplinarność w badaniach nad resocjalizacją*, „Probacja” 2017/2, s. 15–30, gdzie podkreślana jest wartość interdyscyplinarnego podejścia w rozwiązywaniu problemów związanych z reintegracją społeczną.

63 *Ex post* (łac.) – z mocą wsteczną, po fakcie. *Tempus regit actum* (łac.) – czas rządzi czynem (prawo właściwe dla danego czynu to prawo obowiązujące w czasie jego popełnienia).

64 Zob. P. Grzegorzczak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 180–205, gdzie analizowane są przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w kontekście prawa UE.

concreto, uwzględnienia zasady *tempus regit actum* oraz potencjalnego wpływu prounijnej interpretacji prawa krajowego *ex post* na ocenę legalności dotychczasowych praktyk.

W okresie poprzedzającym wydanie wyroku TSUE C-307/22 polska ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w art. 28 dopuszczała odpłatność za sporządzenie kopii dokumentacji medycznej, nie wprowadzając wyraźnego rozróżnienia na pierwszą i kolejne kopie. W konsekwencji praktyka w jednostkach penitencjarnych mogła polegać na obciążaniu więźniów kosztami uzyskania nawet pierwszej kopii ich historii choroby. Z perspektywy prawa krajowego obowiązującego w tamtym czasie takie działanie mogło znajdować oparcie w literalnym brzmieniu ustawy⁶⁵.

Jednakże, z perspektywy prawa unijnego, a w szczególności art. 15 ust. 3 RODO, który gwarantuje bezpłatność pierwszej kopii danych osobowych, pojawia się pytanie o potencjalną niezgodność krajowych przepisów z prawem UE, nawet przed wydaniem wyroku interpretacyjnego TSUE. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego implikuje, że przepisy krajowe sprzeczne z prawem UE nie powinny być stosowane⁶⁶. Niemniej jednak, w okresie przed wydaniem wyroku C-307/22, brak jednoznacznej interpretacji TSUE mógł powodować trudności w bezpośrednim powoływaniu się na RODO przed sądami krajowymi w kontekście bezpłatności pierwszej kopii dokumentacji medycznej.

Dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa konieczne jest łączne spełnienie trzech podstawowych przesłanek, wynikających z art. 417 Kodeksu cywilnego oraz specyficznych regulacji dotyczących odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii Europejskiej:

1. Bezprawne działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej: w analizowanym kontekście bezprawność mogłaby wynikać z niezgodności stosowanej praktyki pobierania opłat za pierwszą kopię dokumentacji medycznej więźniów z prawem unijnym, a w szczególności z celem i duchem RODO, nawet przed jego wiążącą interpretacją przez TSUE. Argumentacja mogłaby opierać się na tezie, że już w okresie przed wyrokiem C-307/22 prawo dostępu do danych osobowych, w tym danych dotyczących zdrowia, powinno być interpretowane w sposób zapewniający jego efektywność, a obciążanie opłatami za pierwszą kopię dla grupy szczególnie wrażliwej, jaką są więźniowie, tę efektywność podważało.
2. Szkoda: szkoda w tym przypadku mogłaby przybrać postać majątkową (uiszczone opłaty za kopie dokumentacji) lub niemajątkową (naruszenie prawa do informacji, poczucie bezsilności, utrudnienie w dochodzeniu

65 Art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2024 r. poz. 372).

66 Art. 15 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L z 2016 r. nr 119, s. 1).

- innych praw związanych ze zdrowiem). Udowodnienie konkretnej szkody i jej wysokości leży po stronie poszkodowanego więźnia.
3. Związek przyczynowy między bezprawnym działaniem lub zaniechaniem a powstałą szkodą: w tym kontekście więzień musiałby wykazać, że poniesiona szkoda (np. uiszczona opłata) jest bezpośrednim następstwem bezprawnej praktyki pobierania opłat za pierwszą kopię dokumentacji medycznej przez organy władzy publicznej (administrację zakładu karnego lub podmiot leczniczy działający w jego ramach, działający na zlecenie Skarbu Państwa).

Dodatkowo, w kontekście odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii Europejskiej, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wypracowało dodatkowe warunki, w tym dostatecznie poważne naruszenie prawa unijnego. Ocena, czy w analizowanym przypadku doszło do takiego naruszenia przed wydaniem wyroku C-307/22, jest złożona i wymaga uwzględnienia stopnia precyzyjności przepisów unijnych w danym okresie, stopnia swobody państw członkowskich w ich implementacji oraz ewentualnego istnienia utrwalonej praktyki krajowej sprzecznej z prawem UE⁶⁷.

Tempus regit actum co do zasady oznacza, że prawo stosuje się do stanów faktycznych istniejących w momencie jego wejścia w życie⁶⁸. W kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej ocena legalności działania organu władzy publicznej powinna być dokonywana na podstawie prawa obowiązującego w chwili tego działania. Niemniej jednak wyrok interpretacyjny TSUE ma charakter deklaratoryjny – wyjaśnia, jak prawo unijne powinno być rozumiane od momentu jego wejścia w życie. To rodzi pytanie o potencjalny wpływ takiej interpretacji *ex post* na ocenę bezprawności działań organów krajowych sprzed wydania wyroku⁶⁹.

W praktyce dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez więźniów za opłaty poniesione przed wyrokiem C-307/22 może napotkać na znaczne trudności dowodowe oraz interpretacyjne ze strony sądów krajowych⁷⁰. Niemniej jednak argumentacja oparta na naruszeniu zasady efektywności prawa unijnego oraz na tezie, że już przed wyrokiem C-307/22 obciążanie szczególnie wrażliwej grupy, jaką są więźniowie, opłatami za pierwszą kopię fundamentalnego dokumentu dotyczącego ich zdrowia było praktyką nieakceptowalną w świetle standardów ochrony praw człowieka i prawa unijnego, może stanowić podstawę do rozważenia odpowiedzialności Skarbu Państwa w indywidualnych sprawach. Kluczowe będzie wykazanie istnienia szkody i adekwatnego związku przyczynowego.

67 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30.09.2003 r. w sprawie C-224/01 *Köbler przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:513, pkt 51–56, w którym TSUE określił warunki odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa UE przez jego organy.

68 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 55–57, gdzie wyjaśniona jest zasada nieretroaktywności prawa (*lex retro non agit*) oraz jej wyjątki, w tym zasada *tempus regit actum*.

69 A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2010, s. 280–285.

70 *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2018, s. 450–470.

XIV. PRZYSZŁE KIERUNKI REGULACJI PRAWA DOSTĘPU WIĘŹNIÓW DO DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ W POLSCE W ŚWIELE WYROKU TSUE I STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Wyrok TSUE C-307/22 wyznacza kierunek ku emancypacyjnemu paradygmato-
wi dostępu więźniów do dokumentacji medycznej w Polsce, uwzględniającemu aksjolo-
gię praw człowieka oraz postępującą cyfrową transformację systemu penitencjarnego⁷¹.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22, po-
zornie ograniczony do kwestii proceduralnej bezpłatności pierwszej kopii danych oso-
bowych, w kontekście prawa więźniów do dokumentacji medycznej urasta do rangi
epistemologicznego przełomu, otwierającego perspektywy dla fundamentalnej rekon-
figuracji relacji między osadzonym a systemem opieki zdrowotnej. Zamiast traktować
to orzeczenie jako jednostkowy akt prawny, należy postrzegać je jako katalizator głą-
bokiej transformacji paradygmatycznej, zmierzającej ku emancypacyjnemu modelowi
dostępu do informacji o zdrowiu w środowisku penitencjarnym.

Tradycyjne, paternalistyczne podejście, charakteryzujące się ograniczeniem do-
stępu i traktowaniem dokumentacji medycznej jako prerogatywy instytucjonalnej, stoi
w fundamentalnej sprzeczności z aksjologią praw człowieka, akcentującą autonomię
jednostki i jej prawo do samostanowienia. Wyrok TSUE C-307/22, poprzez eliminację
bariery finansowej dla pierwszej kopii danych, stanowi pierwszy, lecz kluczowy krok
w kierunku przełamania tego paternalistycznego modelu⁷². Jego pełne wykorzystanie
wymaga jednak reinterpretacji prawa dostępu nie tylko w kategoriach formalnych, lecz
przede wszystkim w kontekście wzmocnienia agencyjności więźnia i umożliwienia
mu świadomego uczestnictwa w procesie leczenia i ochrony zdrowia⁷³.

W tym kontekście przyszłe regulacje prawne w Polsce powinny wyjść poza pro-
stą implementację zasady bezpłatności. Niezbędne jest holistyczne spojrzenie na pro-
ces udostępniania dokumentacji, uwzględniające potencjał cyfryzacji jako narzędzia
transformacyjnego. Stworzenie bezpiecznej i intuicyjnej platformy cyfrowej, umożli-
wiającej więźniom zdalny dostęp do ich kompletnej historii choroby, wyników badań
i zaleceń lekarskich, stanowi imperatyw etyczny i pragmatyczny. Taka platforma nie
tylko znosi bariery fizyczne i czasowe w dostępie do informacji, ale również otwiera
możliwości dla telekonsultacji, edukacji zdrowotnej online oraz aktywnego monito-
rowania stanu zdrowia przez samych osadzonych⁷⁴.

71 Z. Kędzia, *Aksjologia praw człowieka*, Toruń 2015, s. 120–145, gdzie analizowane są wartości leżące u podstaw praw człowieka.

72 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24.07.2003 r. w sprawie *Van Hurck przeciwko Belgii*, skarga nr 52027/99, pkt 58–61, w którym ETPC podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiedniej opieki zdrowotnej osobom pozbawionym wolności.

73 T. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, przeł. L. Barski, Warszawa 2009, s. 115–135.

74 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20.05.2010 r. w sprawie *Ciechoński przeciwko Polsce*, skarga nr 36510/05 (dotyczy dostępu do opieki zdrowotnej w więzieniu).

Jednakże cyfrowa transformacja musi iść w parze z proaktywną strategią informacyjną i wsparciem w interpretacji danych. Dokumentacja medyczna, ze względu na swoją specjalistyczną terminologię, często stanowi barierę komunikacyjną dla osób bez wykształcenia medycznego. Przyszłe regulacje powinny zatem nakładać na system penitencjarny obowiązek kuratorskiego udostępniania informacji, obejmującego tłumaczenie złożonych terminów, udzielanie wyjaśnień oraz dostosowanie formatu dokumentacji do indywidualnych potrzeb i możliwości percepcyjnych osadzonych⁷⁵.

Co więcej, dostęp do dokumentacji medycznej powinien być integralnym elementem indywidualizowanych programów resocjalizacyjnych. Świadomość własnego stanu zdrowia, zrozumienie przyczyn i konsekwencji przebytych chorób oraz aktywne uczestnictwo w planowaniu leczenia po zwolnieniu mogą znacząco zwiększyć motywację więźnia do zmiany stylu życia i zmniejszyć ryzyko recydywy. W tym sensie prawo dostępu do dokumentacji medycznej staje się narzędziem terapeutycznym i resocjalizacyjnym, wykraczającym poza swój czysto informacyjny charakter⁷⁶.

W perspektywie międzynarodowej Polska powinna dążyć do implementacji najwyższych standardów ochrony praw pacjenta w systemie penitencjarnym, czerpiąc z najlepszych praktyk innych państw członkowskich UE oraz uwzględniając ewoluujące orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. ETPC w swoich wyrokach konsekwentnie podkreśla znaczenie zapewnienia osobom pozbawionym wolności dostępu do adekwatnej opieki zdrowotnej i informacji medycznej, traktując to jako fundamentalny element poszanowania ich godności i praw człowieka⁷⁷.

Podsumowując – przyszłe regulacje prawa dostępu więźniów do dokumentacji medycznej w Polsce, inspirowane wyrokiem TSUE C-307/22, powinny stanowić odejście od archaicznych, paternalistycznych modeli na rzecz emancypacyjnego paradygmatu, opartego na cyfryzacji, proaktywności informacyjnej i wzmocnieniu podmiotowości osadzonego. To nie tylko kwestia implementacji unijnego orzeczenia, ale przede wszystkim fundamentalna zmiana filozofii traktowania osób pozbawionych wolności w systemie opieki zdrowotnej, zmierzająca ku pełnemu poszanowaniu ich praw i godności oraz efektywnemu wspieraniu ich reintegracji społecznej. Taka transformacja wymaga odważnych decyzji legislacyjnych i systemowych, ale stanowi niezbędny krok w budowaniu sprawiedliwego i humanitarnego systemu penitencjarnego w Polsce⁷⁸.

75 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19.04.2007 r. w sprawie *Wojciechowski przeciwko Polsce*, skarga nr 4909/04 (dotyczy warunków odbywania kary i dostępu do dokumentacji medycznej).

76 B. Hołyst, *Psychologia penitencjarna*, Warszawa 2010, s. 210–225.

77 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20.01.2011 r. w sprawie *Kuchcinski przeciwko Polsce*, skarga nr 23698/08, pkt 49–52, w którym ETPC podkreśla obowiązek państwa zapewnienia odpowiedniej opieki medycznej osobom pozbawionym wolności.

78 A. Podgórecki, *Socjotechnika*, Warszawa 1970, s. 150–165.

XV. WNIOSKI

Niniejsza analiza, zainspirowana przełomowym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-307/22, ujawniła fundamentalne znaczenie prawa więźniów do bezpłatnej pierwszej kopii dokumentacji medycznej nie tylko jako realizacji formalnego uprawnienia pacjenta, lecz przede wszystkim jako kluczowego elementu wzmocnienia ich podmiotowości, zapewnienia ciągłości opieki zdrowotnej i ułatwienia reintegracji społecznej.

Tradycyjne, często paternalistyczne podejście do udostępniania dokumentacji medycznej w systemie penitencjarnym, naznaczone barierami finansowymi i proceduralnymi, stoi w sprzeczności z aksjologią praw człowieka i uniemożliwia efektywne korzystanie z prawa do informacji o zdrowiu. Wyrok TSUE C-307/22 stanowi katalizator koniecznej transformacji paradygmatycznej, odchodzącej od archaicznych modeli na rzecz emancypacyjnego i cyfrowego podejścia.

Analiza wykazała, że bezpłatna pierwsza kopia dokumentacji medycznej jest warunkiem *sine qua non* efektywnego prawa dostępu, szczególnie w kontekście ograniczeń finansowych i autonomii osób pozbawionych wolności⁷⁹. Jej udostępnienie pełni kluczową rolę w zapewnieniu ciągłości leczenia, kontroli jakości opieki zdrowotnej, możliwości dochodzenia roszczeń oraz respektowaniu godności i praw pacjenta. W odniesieniu do szczególnie wrażliwych grup więźniów, takich jak osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze, bezpłatny i dostosowany dostęp do dokumentacji staje się elementem wyrównywania szans i przeciwdziałania dyskryminacji.

Koncepcja „cyfrowego echa duszy uwięzionej” unaoczniała potencjał cyfryzacji dokumentacji medycznej jako narzędzia rewolucjonizującego postpenitencjarną opiekę zdrowotną, ułatwiającego reintegrację społeczną i wzmacniającego podmiotowość byłych więźniów. Jednakże implementacja takiego modelu wymaga uwzględnienia kwestii etycznych i prawnych, związanych z bezpieczeństwem danych i ochroną prywatności⁸⁰.

Analiza odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za naruszenie prawa do bezpłatnej pierwszej kopii dokumentacji przed wyrokiem TSUE C-307/22 wskazała na złożoność tego zagadnienia, wymagającą uwzględnienia zasady *tempus regit actum* oraz prounijnej interpretacji prawa krajowego.

W konkluzji, przyszłe kierunki regulacji prawa dostępu więźniów do dokumentacji medycznej w Polsce powinny zmierzać ku pełnej implementacji ducha wyroku TSUE C-307/22, wykorzystaniu transformacyjnego potencjału cyfryzacji, proaktywnemu informowaniu osadzonych, wzmacnianiu ich podmiotowości oraz uwzględnianiu

⁷⁹ *Sine qua non* (łac.) – warunek niezbędny.

⁸⁰ J. Fagan, *The criminalization of collateral consequences*, „University of Michigan Journal of Law Reform” 2010, t. 43, nr 3, s. 703–738.

najwyższych standardów międzynarodowych⁸¹. Niezbędne jest odejście od paternalistycznych modeli na rzecz emancypacyjnego paradygmatu, opartego na dialogu, transparentności i poszanowaniu autonomii więźnia. Tylko w ten sposób możliwe będzie stworzenie systemu opieki zdrowotnej w jednostkach penitencjarnych, który w pełni odpowiada standardom państwa prawnego i humanitarnego traktowania oraz efektywnie wspiera proces reintegracji społecznej osób opuszczających mury więzień.

mgr Paulina Dawidowicz

Doktorantka Akademii Leona Koźmińskiego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na prawach człowieka, prawach pacjenta oraz ochronie praw osób pozbawionych wolności, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentacji medycznej i wpływu prawa Unii Europejskiej na krajowe regulacje penitencjarne. Autorka publikacji naukowych i popularnonaukowych, aktywnie publikuje w mediach społecznościowych oraz występuje na konferencjach, podejmując tematykę ochrony praw pacjenta. Prowadzi szkolenia dla branży beauty w zakresie prawnych aspektów wykonywania usług oraz odpowiedzialności zawodowej.

PhD student at the Kozminski University. Her research interests focus on human rights, patients' rights, and the protection of the rights of persons deprived of liberty, with particular emphasis on access to medical records and the impact of European Union law on national penitentiary regulations. She is the author of academic and popular science publications, she actively disseminates legal knowledge through social media, and regularly presents at conferences, advocating for patients' rights. She also provides legal training for the beauty industry, focusing on regulatory compliance and professional liability

ORCID: 0009-0007-9421-9781

81 Zob. Rekomendacja Rady Europy Rec(2006)2 w sprawie europejskich reguł więziennych, pkt 23, w której podkreśla się znaczenie dostępu do informacji medycznej i ciągłości opieki zdrowotnej dla więźniów.

ABSTRACT

Keywords: *CJEU judgment in C-307/22, prisoners' rights, medical records, right to information, patients' rights, penitentiary system, European standards*

Prisoners' right to free copies of medical records. An analysis of the CJEU judgment of 26 October 2023 (Case C-307/22)

The aim of this article is to provide an in-depth analysis of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 26 October 2023 in Case C-307/22, with a particular focus on its implications for prisoners' right to free copies of their medical records. Within the context of human rights protection standards and patients' rights, access to medical documentation constitutes a crucial element enabling the exercise of numerous rights for individuals deprived of their liberty. This paper seeks to assess the extent to which the CJEU ruling may influence the interpretation and application of national regulations concerning prisoners' access to their medical history, and what potential changes in penitentiary practice may arise from this analysis. The relationship between EU law and Polish regulations in this area is examined, as well as the potential of the CJEU judgment to strengthen the legal standing of inmates within the penitentiary system.

Bibliografia

1. **Boratyńska Maria**, *Nadzór nad świadczeniami zdrowotnymi w zakładach karnych* (w:) *Ochrona zdrowia w systemie penitencjarnym*, red. B. Stańdo-Kaźmierczak, Warszawa 2015
2. **Boratyńska Maria**, *Prawa pacjenta w Polsce*, Warszawa 2015
3. **Ciechorski Jan**, *Udostępnianie dokumentacji po śmierci pacjenta – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2013 r., sygn. II OSK 1539/13*, „Prawo i Medycyna” 2015/4, s. 71–82
4. **Czapska Joanna**, *Interdyscyplinarność w badaniach nad resocjalizacją*, „Probacja” 2017/2, s. 15–30
5. **Czerniak Andrzej**, *Prawo do informacji o stanie zdrowia pacjenta w kontekście ekonomicznym*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2016/1(19), s. 15–28

6. **Dudziak Małgorzata**, *Sytuacja ekonomiczna więźniów a realizacja ich praw*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2018/99, s. 75–90
7. **Fagan Jeffrey**, *The Criminalization of Collateral Consequences*, „University of Michigan Journal of Law Reform” 2010, vol. 43, no. 3, s. 703–738
8. **Fajgielski Paweł**, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2021
9. **Foucault Michel**, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, przeł. T. Komendant, Warszawa 2009
10. **Gondek Marcin**, *Telemedycyna w systemie penitencjarnym – szanse i wyzwania*, „Medycyna i Prawo” 2021, t. 30, nr 4, s. 55–68
11. **Góra-Błaszczkowska Agnieszka**, *Komentarz do art. 28 (w:) Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2018
12. **Grzegorzczak Piotr**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
13. **Holyst Brunon**, *Psychologia penitencjarna*, Warszawa 2010
14. **Kała Marcin**, *E-zdrowie jako instrument reintegracji społecznej osób opuszczających zakłady karne*, „Resocjalizacja Polska” 2020/15, s. 105–120
15. **Kananek-Liszka Dorota**, *Adaptacja skazanych do warunków więziennych w Polsce*, Włocławek 2017
16. **Kananek-Liszka Dorota**, *Poczucie kontroli a readaptacja społeczna osób pozbawionych wolności*, „Probacja” 2015/1, s. 59–74
17. **Kasprzak Jerzy**, *Elektroniczna dokumentacja medyczna w zakładach karnych – wyzwania i perspektywy (w:) System penitencjarny wobec wyzwań XXI wieku*, red. M. Ciosek, Rzeszów 2019
18. **Kędzia Zdzisław**, *Aksjologia praw człowieka*, Toruń 2015
19. *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz aktualizowany*, red. D. Wójcik, LEX/el. 2024
20. **Konopczyński Marek**, *Metody twórczej resocjalizacji. Teoria i praktyka wychowawcza*, Warszawa 2010
21. **Krajewski Krzysztof**, *Ułaskawienie jako akt łaski i miłosierdzia w polskim prawie karnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2016/345, s. 55–70
22. **Kuhn Thomas**, *Struktura rewolucji naukowych*, przeł. L. Barski, Warszawa 2009
23. **Kwieciński Ryszard**, *Prawo wykonywania kar*, Warszawa 2008
24. **Mazowiecka Lidia**, *Twórcza resocjalizacja. Teoria i praktyka wychowawcza*, Warszawa 2005
25. **Mendecka Grażyna**, *Twórczość a rozwój człowieka w biegu życia*, „Psychologia Rozwojowa” 2005, t. 10, nr 4, s. 45–60
26. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018
27. *Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) nr 7/2018 w sprawie projektu wytycznych dotyczących prawa dostępu*, WP 260 rev.01, s. 15–17

28. **Podgórecki Adam**, *Socjotechnika*, Warszawa 1970
29. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2018
30. **Radwański Zbigniew, Olejniczak Adam**, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019
31. *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021
32. **Sękowska-Kozłowska Katarzyna**, *Etyczne aspekty wykorzystania technologii cyfrowych w ochronie zdrowia*, „Bioetyka” 2019/27, s. 101–115
33. **Sibiga Grzegorz**, *Analiza wyroku TSUE w sprawie C-307/22*, Portal Ochrony Danych Osobowych, 2024
34. **Siemaszko Andrzej**, *Przestępczość recydywalna w Polsce – skala i uwarunkowania*, Warszawa 2015
35. **Szewczyk Michał**, *Prawa pacjenta długoterminowo pozbawionego wolności (w:) Prawa osób pozbawionych wolności*, red. Z. Hołda, T. Hołda, Warszawa 2014
36. *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, red. M. Bojarski, Warszawa 2016, komentarz do art. 26
37. **Waltoś Stanisław, Hofmański Piotr**, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016
38. **Wiewiórowski Wojciech**, *Komentarz do art. 15 RODO (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. A. Bielak-Jachimczak, D. Lubasz, M. Mazur, Warszawa 2018
39. **Wojcieszek Beata**, *Zdrowie psychiczne osób pozbawionych wolności odbywających długoterminowe kary pozbawienia wolności*, „Psychiatria Polska” 2012, t. 46, nr 6, s. 887–898
40. **Wróbel Andrzej**, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2010
41. **Wyrzykowski Mirosław**, *Standardy ochrony praw człowieka w Europie*, Warszawa 2010
42. Wytyczne Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) dotyczące opieki zdrowotnej w więzieniach, CPT/Inf (2022) 1, pkt 35–37
43. **Zoll Andrzej**, *Prawo medyczne*, Warszawa 2012, t. 1

Table of Contents

FROM THE EDITORS

Michał Bieniak

<i>Plans, plans, plans</i>	6
----------------------------------	---

ARTICLES

Rafał Adamus

<i>The problem of ongoing proceedings involving a company in liquidation and the admissibility of striking the company off from the register</i>	7
--	---

Bartosz Łukowiak

<i>Auxiliary liability in the Fiscal Penal Code – lex ferenda postulates</i>	20
--	----

Szymon Tarapata

<i>Problems with attributing criminal liability for an offence defined in Article 107(1) of the Fiscal Penal Code in cases of organizing and conducting gambling based on a licence</i>	38
---	----

Igor Rapicki

<i>The limits of administrative discretion in tax matters. An analysis of Article 67a of the Tax Ordinance</i>	61
--	----

Wiktoria Woźny

<i>The Sherov and Others v. Poland judgment and the right to an effective remedy in proceedings for international protection</i>	81
--	----

Paulina Dawidowicz

<i>Prisoners' right to free copies of medical records. An analysis of the CJEU judgment of 26 October 2023 (Case C-307/22)</i>	96
--	----

Dr Irena Eris

HOTELE SPA

LUKSUS BLISKO NATURY

Spełnij swoje pragnienia
udanego wypoczynku
w luksusowych, położonych
w otoczeniu kojącej natury
Hotelach SPA Dr Irena Eris:

POLANICA ZDRÓJ
WZGÓRZA DYLEWSKIE
KRYNICA ZDRÓJ 12+
(jedyne hotel w grupie dla
gości dorosłych).

DrIrenaErisSPA.com



PALESTRA

PISMO ADWOKATURY POLSKIEJ

W numerze m. in.:

Rafał Adamus

Problem toczących się postępowań z udziałem spółki kapitałowej w likwidacji
a dopuszczalność wykreślenia spółki z rejestru

Bartosz Łukowiak

Odpowiedzialność posilkowa w kodeksie karnym skarbowym – postulaty de lege ferenda

Szymon Tarapata

Problemy z przypisaniem odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 107 § 1 k.k.s.
w przypadku urządzania i prowadzenia gry hazardowej na podstawie udzielonego zezwolenia



PALESTRA

palestra.pl