

N r 4/2024
Czasopismo naukowe
e-ISSN 2300-4673

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie



K

P

P

Kortowski
Przegląd
Prawniczy

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny – dr Magda Dziembowska
Zastępca redaktora naczelnego – dr Adrianna Szczechowicz-Raś
Członkowie redakcji – dr Katarzyna Jaworska, dr hab. Michał Mariański, prof. UWM,
dr Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, dr Ewelina Rytelewska,
dr hab. Magdalena Rzewuska, dr Monika Ziniewicz

RADA NAUKOWA

dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM, dr hab. Krystyna Szczechowicz, prof. UWM,
prof. zw. dr hab. Wiesław Pływaczewski, dr hab. Maria Szczepaniec, prof. UKSW,
dr hab. Elżbieta Żywucka-Kozłowska, dr Robert Dziembowski, prof. Josef Čentés,
dr Сергій Банах, dr hab. Сергій Гречанюк, dr Оксана Коваль, PhDr. Anna Schneiderová,
JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D., prof. Simone Orlandini, prof. Marco Mariani, dr Anna Opar,
dr Agnieszka Arauc-Boruc, Kristina Mikalauskaitė-Šostakienė,
dr hab. Michał Krzykowski, prof. UWM, dr hab. Monika Kotowska, prof. UWM

RECENZENCI

dr Anna Opar, dr Arkadiusz Bieliński, dr Bogusława Karpiel,
dr Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, dr Maciej Duda, dr Edyta Bogdańska,
dr Ewelina Rytelewska, dr Robert Dziembowski, dr Maciej Andrzejewski,
dr Maciej Węgiński, dr Magdalena Łuczak-Golenia, dr Maciej Jastrzębski,
dr Marek Lewicki, dr hab. Marek Salamonowicz, prof. UKW, dr hab. Michał Mariański, prof. UWM,
dr Monika Giżyńska, dr Piotr Herman, dr hab. Anna Tarnowska, prof. UMK,
dr hab. Tomasz Justyński, prof. UMK, dr Przemysław Buczkowski, dr Przemysław Osóbka,
dr hab. Mariola Lemonnier, prof. UE, dr Adam Świętoń, dr Anna Skolimowska,
dr Marta Rekawek-Pachwiczewicz, dr Justyna Matys

REDAKCJA WYDAWNICZA

dr Joanna Daniluk

PROJEKT OKŁADKI

Zespół Komitetu Redakcyjnego

SKŁAD I ŁAMANIE

Dariusz Walasek

ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji UWM
10-723 Olsztyn, ul. Dybowskiego 13
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

Wersją pierwotną (referencyjną) kwartalnika „Kortowski Przegląd Prawniczy”
jest wersja elektroniczna

ISSN 2719-7506 (print)

ISSN 2300-4673 (online)

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2024

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład 24 egz. (wersja papierowa); czasopismo dostępne online
Ark. wyd. 7,0; ark. druk. 6,0
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 1291

Spis treści

PATRYCJA BRÓZEK

*Kara łączna orzekana przez adwokackie sądy
dyscyplinarne – kilka wybranych refleksji* 5

MACIEJ JURZYŃSKI

*Wykonywanie przez gminy rejestracji stanu cywilnego –
wybrane problemy* 29

SZYMON KISIEL

*Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2024 r.,
sygn. akt K 23/23 w sprawie pociągnięcia Prezesa Narodowego
Banku Polskiego do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu
(glosa częściowo krytyczna)* 45

ANNA KLEDYŃSKA

Zapis zwykły i zapis windykacyjny w polskim prawie 53

MACIEJ WIĘCEK

*Czy izba wyższa polskiego parlamentu wciąż jest
potrzebna w systemie prawnym?* 67

BARTOSZ ZAJĄC

*Podkultura przestępcza a bezpieczeństwo jednostki penitencjarnej
w opinii funkcjonariuszy Służby Więziennej* 77

DOI: 10.31648/kpp.9828

Patrycja Brózek

Waganiec

ORCID: 0000-0002-3968-6594

patrycja.brozek9@gmail.com

Kara łączna orzekana przez adwokackie sądy dyscyplinarne – kilka wybranych refleksji

Wstęp

Istotnym zagadnieniem, na które warto zwrócić większą uwagę, gdyż wywołuje ono wiele różnych wątpliwości w praktyce, jest kwestia wymiaru kary łącznej orzekanej przez adwokackie sądy dyscyplinarne. W świetle aktualnie obowiązującej ustawy Prawo o adwokaturze¹ zgodnie z treścią art. 84²:

1. W razie jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych sąd dyscyplinarny wymierza karę za poszczególne przewinienia, a następnie karę łączną. 2. Przy orzekaniu kary łącznej stosuje się następujące zasady: 1) w razie orzeczenia kary upomnienia i nagany wymierza się łączną karę nagany; 2) kary upomnienia i nagany nie podlegają łączeniu z karą pieniężną; 3) przy karach pieniężnych łączna kara pieniężna nie może przekraczać sumy tych kar i nie może być niższa od najwyższej z orzeczonych kar pieniężnych; 4) kara zawieszenia w czynnościach zawodowych nie podlega łączeniu z karami upomnienia, nagany i karą pieniężną; 5) przy orzeczonych za kilka przewinień karach rodzajowo różnych i karze wydalenia z adwokatury wymierza się karę łączną wydalenia z adwokatury, a w wypadku orzeczonych równocześnie kar pieniężnych karę tę orzeka się na zasadach przewidzianych w pkt 3. 3. W przypadku gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło

¹Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 1982 r., Nr 16, poz. 124).

²Należy nadmienić, że w świetle § 1 art. 85 Kodeksu karnego (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, dalej jako k.k.) „jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregośkolwiek z tych przestępstw i wymierzono za nie kary tego samego rodzaju albo inne podlegające łączeniu, sąd orzeka karę łączną, biorąc za podstawę kary z osobna wymierzone za zbiegające się przestępstwa”.

pierwsze, choćby nieprawomocne, orzeczenie co do któregokolwiek z nich, wydaje się orzeczenie łączne, o ile orzeczone kary podlegają łączeniu według zasad przewidzianych w ust. 2.

Zasady przewidziane dla orzekania kary łącznej stosuje się odpowiednio w przypadku wydania orzeczenia łącznego. Celem niniejszej publikacji jest zatem pogłębiona analiza wybranych aspektów związanych z orzekaniem kary łącznej oraz wydaniem orzeczenia łącznego uregulowanych w ustawie prawo o adwokaturze.

Kara łączna na tle ewolucji polskiego ustawodawstwa

Należy nadmienić, że na gruncie obowiązywania ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury³ jedynym ogólnym przepisem prawa materialnego dyscyplinarnego dotyczącym kary łącznej był § 29 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 marca 1959 r. o postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach adwokatów⁴. Treść tego przepisu brzmiała: „Jeżeli obwiniony popełnił kilka przewinień dyscyplinarnych, komisja wymierza karę łączną”. Można zatem stwierdzić, że był to przepisy bardzo lakoniczny i nie zawierał żadnych przesłanek wyraźnie wskazujących na to, w jaki sposób należało wymierzać wówczas karę łączną. Podkreślano przy tym, że powinien się on znaleźć nie we wspomnianym rozporządzeniu, a raczej w ustawie o ustroju adwokatury w dziale o odpowiedzialności dyscyplinarnej⁵. Na gruncie obowiązywania ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury w myśl jej art. 89 karami dyscyplinarnymi były: upomnienie, nagana, zawieszenie w czynnościach zawodowych na okres od 3 miesięcy do lat 2 oraz wydalenie z adwokatury. W doktrynie pojawiło się wówczas pytanie, czy wszystkie te kary nadają się rzeczowo do łączenia oraz jakimi głównymi przesłankami powinny kierować się komisje dyscyplinarne przy orzekaniu kary łącznej? Należy zauważyć, że obowiązywała wtedy zasada, odnosząca się do tego, iż wszystkie kary powinny być łączone, zaś w świetle orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej z 6 lutego 1960 r.⁶ niezastosowanie się do tej zasady stanowiło istotne naruszenie form postępowania dyscyplinarnego. Uważano, że stosując tę zasadę oraz w dopuszczalnych granicach analogię wywiedzioną z k.k., należałoby dojść do wniosku, iż kara łączna nie może przekraczać ustawowego wymiaru danego rodzaju kary. W związku z powyższą zasadą kilka upomnień lub kilka nagan należałoby połączyć w jedną łączną karę upomnienia lub nagany. Można by jednak wysnuć z tego wniosek następujący – że takiego rodzaju rozwiązanie wydaje się być nieprzewidzianym przez ustawę łagodzeniem kary poprzez dokonanie w pewien sposób „przymusowej absorpcji”. W konsekwencji tego groźba nieuchronności samej kary straciłaby w takich przypadkach w dużym zakresie

³Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1959 r., Nr 8, poz. 41).

⁴Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 marca 1959 r. o postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach adwokatów (Dz.U. z 1959 r., Nr 21, poz. 134).

⁵S. Rybczyński, *Z problematyki kar dyscyplinarnych w sprawach adwokatów*, „Palestra” 1963, nr 5, s. 4.

⁶Orzeczenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej z 6 lutego 1960 r. w sprawie WKD 99/59.

na swoim właściwym znaczeniu, mianowicie rzeczywisty walor wychowawczy. Nadto poszczególne orzeczone za konkretne przewinienia kary upomnienia lub nagany nie byłyby uwzględniane w ewidencji karalności skazanego, a taki sposób działania nie odzwierciedla prawdziwego obrazu ukarań. Podnoszono wówczas, że tylko kara dyscyplinarna zawieszenia w czynnościach zawodowych nadaje się do łączenia według klasycznych wzorów. Wskazywano zatem, że racjonalnym rozwiązaniem byłoby w sytuacji orzeczenia np. kary upomnienia i nagany zasądzić karę łączną nagany jako surowszą i spróbować wprowadzić w drodze praktyki zasadę przechodzenia przy orzekaniu kary łącznej do kary *in concreto* rodzajowo surowszej (aczkolwiek nie znajdowało to swojego odpowiedniego uzasadnienia w obowiązujących wówczas przepisach). Trzeba bowiem zauważyć, że popełnienie kilku przewinień rodzajowo podobnych lub różnych (w krótszych lub dłuższych odstępach czasu) może świadczyć nie tylko o poważnym braku dyscypliny zawodowej adwokata, lecz również np. o lekceważeniu obowiązujących norm i przepisów prawa oraz o pewnego rodzaju poczuciu bezkarności⁷.

Na gruncie prawa karnego w orzecznictwie aktualnie akcentuje się, że „całkowitą zasadę absorpcji stosować należy wyjątkowo albo wtedy, gdy wszystkie czyny wskazują bardzo bliską więź podmiotową i przedmiotową, albo orzeczone za niektóre czyny kary są tak minimalne, że w żadnym stopniu nie mogłyby rzutować na karę łączną, albo też istnieją jakieś szczególne okoliczności dotyczące osoby skazanego”⁸. W związku z powyższym twierdzono, że w określonych sytuacjach orzekana przez sądy dyscyplinarne zwiększona surowość kary łącznej powinna wzmocniać skutki wielokrotnego skazania. Podobne rozwiązanie należało przyjąć w sytuacji wymierzania np. kilku kar nagan, zamiast których mogłaby być orzekana, jako kara łączna w uzasadnionych wypadkach, kara zawieszenia w czynnościach zawodowych na oznaczony okres czasu. Wydaje się, że słusznie wskazywano wówczas w doktrynie, że odpowiednie zastosowanie zasady kumulacji lub absorpcji powinno w każdym konkretnym przypadku następować w zależności od podmiotowego i przedmiotowego związku, jaki zachodzi między popełnionymi przez obwinionego przewinieniami. Jeżeli związek ten jest bliższy (np. czyny jednorodne popełnione w krótkich odstępach czasu), to wymiar kary łącznej powinien w szerszym stopniu uwzględniać zasadę absorpcji, natomiast jeśli ten związek jest dalszy (np. czyny różnorodne o narastającym ciężarze gatunkowym/dłuższe odstępy czasu), to należałoby wtedy stosować zasadę kumulacji⁹. Wydaje się, że takie rozwiązania było wówczas trafne. Warto nadmienić, że na gruncie prawa karnego przed wprowadzeniem art. 85a k.k. (tj. zasady orzekania kary łącznej) w orzecznictwie utrwalił się pogląd (który jest nadal aktualny i podtrzymywany przez judykaturę), że najważniejszą (priorytetową) zasadą kary łącznej powinna być zasada asperacji, natomiast orzekanie na zasadzie absorpcji lub kumulacji stanowić

⁷S. Rybczyński, op. cit., s. 5–6.

⁸Zob. wyrok SA w Szczecinie z 6 lipca 2017 r., sygn. akt II Aka 84/17, Legalis; wyrok SA w Lublinie z 12 lipca 2018 r., sygn. akt II Aka 133/18, Legalis.

⁹S. Rybczyński, op. cit., s. 6.

wyjątek. Nie ulega wątpliwości, że absorpcja i kumulacja są rozwiązaniami skrajnymi i wymagają szczególnego uzasadnienia. Zwłaszcza złagodzenie sytuacji skazanego w porównaniu z odrębnym wykonywaniem poszczególnych kar jednostkowych jest tylko ewentualną możliwością, jaką otwiera kara łączna i nie może stanowić z automatu dyrektywy jej wymiaru. Stosowanie zasady absorpcji nie powinno być pozostawiane w sprzeczności z prewencyjnymi oraz wychowawczymi celami kary, służąc odbieraniu kary łącznej jako instytucji będącej swoistym premiowaniem popełniania przez sprawców przestępstw. W związku z jednoznacznym określeniem przez ustawodawcę minimalnego progu kary łącznej w treści art. 86 § 1 k.k. (ale również i tego maksymalnego) powyższą ocenę absorpcji należałoby odnosić do tego progu, bowiem posiada on obecnie status najniższej kary łącznej, jaką ustawa pozwala orzec¹⁰.

Na gruncie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 1964 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim¹¹, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, w § 30 ustawodawca wskazał, że „w razie równoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych wymierza się karę łączną”. Natomiast w świetle ustawy z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury¹² z treści art. 94 wynikało, że karami dyscyplinarnymi były: upomnienie, nagana, zawieszenie w czynnościach zawodowych na okres od 3 miesięcy do lat 2, przeniesienie siedziby, pozbawienie prawa do wykonywania zawodu na okres od 1 roku do lat 5 oraz wydalenie z adwokatury. Nadto adwokat i aplikant, przeciwko którym toczyło się postępowanie dyscyplinarne lub karne, mogli być tymczasowo zawieszeni w czynnościach zawodowych, jeżeli wymagał tego interes społeczny. W doktrynie podnoszono, że przyjęcie dopuszczalności orzeczenia kary łącznej tylko w tej samej sprawie a niedopuszczalność wymierzenia kary łącznej w stosunku do skazań w różnych sprawach byłoby sprzeczne z istotą kary łącznej, jak i prawidłowym stosowaniem oraz funkcją represji dyscyplinarnej. W rezultacie tego sprawca przewinień rozpoznawanych w jednej sprawie korzystałby z nieuzasadnionego przywileju w stosunku do tego, którym zostałby ukarany nawet łagodnej, nawet w kilku sprawach¹³. Sąd Najwyższy w uchwale z 14 lutego 1967 r., słusznie stwierdził, że „w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko adwokatowi dopuszczalne jest wymierzenie kary łącznej z kilku prawomocnych orzeczeń – niezależnie od tego, czy poszczególne ukarania dotyczyły przewinień dyscyplinarnych zarzucanych jednym aktem oskarżenia, czy też kilkoma aktami, jeśli tylko przewinienia te zostały popełnione przed wydaniem przez wojewódzką komisję dyscyplinarną pierwszego z tych orzeczeń”¹⁴. Można zatem przyjąć, że taki sposób roz-

¹⁰M. Gałązka, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 86; postanowienie SN z 22 września 2016 r., sygn. akt III KK 140/16, Legalis.

¹¹Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 1964 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim (Dz.U. z 1965 r., Nr 2, poz. 7).

¹²Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1963 r., Nr 57, poz. 309).

¹³Z. Czeszejko, Z. Krzemiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów*, Warszawa 1971, s. 220–221.

¹⁴Uchwała składu 7 sędziów SN z 14 lutego 1967 r., sygn. akt 42/66, „Palestra” 1967, nr 10–11, s. 58–59; K. Zawadzki, *Kara łączna w postępowaniu dyscyplinarnym*, „Palestra” 1968, nr 2, s. 3–8.

wiązania powstałych wątpliwości związanych z orzekaniem kary łącznej na gruncie ówczesnie obowiązujących stanów prawnych był trafny.

Kara łączna w aktualnie obowiązującym stanie prawnym

Na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze znowelizowany przepis art. 84, w odróżnieniu od jego poprzedniego brzmienia, ograniczającego się tylko do wskazania zasad łączenia kar w orzeczeniu łącznym, reguluje również kwestie związane z przesłankami wydania orzeczenia łącznego na zasadach analogicznych do wyroku łącznego na gruncie kodeksu karnego. Zasady łączenia kar zostały enumeratywnie określone przez ustawodawcę w art. 84 ust. 2 ww. ustawy. Obecnie w przypadku popełnienia kilku przewinień dyscyplinarnych sąd wymierza kary za poszczególne przewinienia, a następnie karę łączną. Za każde popełnione przez obwinionego przewinienie może on wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną. Przy orzekaniu kary łącznej stosuje się następujące zasady, o których wcześniej wspomniano: 1) w przypadku orzeczenia kary upomnienia i nagany wymierza się łączną karę nagany; 2) kary upomnienia i nagany nie podlegają łączeniu z karą pieniężną; 3) przy kilku karach pieniężnych łączna kara pieniężna nie może przekraczać sumy tych kar, a jednocześnie nie może być niższa od najwyższej z orzeczonych kar pieniężnych; 4) kara zawieszenia w czynnościach zawodowych nie podlega łączeniu z karami upomnienia, nagany i karą pieniężną; 5) przy orzeczonych za kilka przewinień karach rodzajowo różnych i karze wydalenia z adwokatury wymierza się karę łączną wydalenia z adwokatury, a w sytuacji orzeczonych równocześnie kar pieniężnych karę tę orzeka się na zasadach przewidzianych w pkt 3 ust. 2 art. 84. Wskazuje się przy tym, że kary niepodlegające łączeniu wykonuje się jednocześnie. Jednakże wyjątek stanowią kary zawieszenia w czynnościach zawodowych, których kolejność wykonywania określa okręgowa rada adwokacka. Natomiast w przypadku orzeczenia kary wydalenia z adwokatury oraz innych kar kara łączna obejmuje wydalenie z adwokatury. Wyjątkiem jest jednak sytuacja, gdy obok kary wydalenia z adwokatury sąd wymierzy karę lub kary pieniężne, bowiem wówczas podlegają one wykonaniu na zasadzie określonej w treści art. 84. ust. 2 pkt 3. Sąd Najwyższy, analizując powstające w praktyce wątpliwości związane ze stosowaniem art. 84 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo o adwokaturze, jednoznacznie stwierdził: „Zarówno więc odczytanie zawartej w powołanym przepisie normy z uwzględnieniem jej literalnego brzmienia, jak i poszerzenie tej wykładni o kontekst systemowy, prowadzi do jednego możliwego wniosku – w razie wymierzenia, poza karą wydalenia z adwokatury, chociażby za jeden czyn, równocześnie za inne czyny kar pieniężnych, orzeka się osobną łączną karą pieniężną”¹⁵.

¹⁵Wyrok SN z 27 października 2020 r., sygn. akt I KK 24/20, Lex nr 3277503.

Problem orzekania kary łącznej w przypadku ukarania dwoma lub więcej jednostkowymi karami pieniężnymi

W doktrynie różne niejasności wywołuje kwestia wykładni przepisów prawa dyscyplinarnego w zakresie orzekanej na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo o adwokaturze kary łącznej w przypadku ukarania adwokata dwoma lub więcej jednostkowymi karami pieniężnymi. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią tego przepisu łączna kara pieniężna nie może przekraczać sumy tych kar, a jednocześnie nie może być też niższa od najwyższej z orzeczonych *in concreto* kar pieniężnych. Trzeba wskazać, że w świetle art. 82 ust. 1 zd. 1 wskazanej ustawy jednostkową karę pieniężną wymierza się w granicach od półtorakrotności do dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dacie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (co w przypadku długotrwałych postępowań nie jest pozbawione praktycznego znaczenia). Istotna zmiana w tej materii nastąpiła w związku z nowelizacją przepisów dokonanej ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 12 sierpnia 2014 r.¹⁶ Modyfikacja treści art. 82 ust. 1 spowodowała zmianę podstawy wyliczenia wysokości kary pieniężnej nakładanej na obwinionego – odstąpiono od oparcia wysokości tej kary na kwocie podstawowej składki izbowej, zastępując ją obowiązującą w dacie popełnienia przewinienia przypisanemu obwinionemu kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wyliminowana została zatem możliwość wystąpienia takich przypadków, gdy sąd dyscyplinarny, wymierzając dwóm obwinionym tę samą karę dyscyplinarną za to samo przewinienie, orzekal ją w innej wysokości ze względu na różną przynależność izbom ukaranych adwokatów. Aktualnie doszło więc do ujednolicenia wymiaru dyscyplinarnych kar pieniężnych na poziomie ogólnokrajowym¹⁷.

Pojawia się jednak pytanie, jakimi kryteriami powinien kierować się sąd określając wysokość takiej kary? Czy możliwe jest tutaj zastosowanie jakiejś reguły orzekania kary łącznej określonych w k.k.? Należy nadmienić, że na gruncie prawa karnego w świetle art. 86 § 2 k.k. sąd, wymierzając karę łączną grzywny, określa na nowo wysokość stawki dziennej, kierując się wskazaniem określonymi w treści art. 33 § 3 k.k. Wysokość stawki dziennej nie może jednak przekraczać najwyższej z ustalonych poprzednio. Nadto zgodnie z § 2a tego samego przepisu jeżeli chociażby jedna z podlegających łączeniu grzywien jest wymierzona kwotowo, karę łączną grzywny wymierza się również kwotowo (wówczas przelicza się grzywnę orzeczoną w stawkach dziennych na kwotę i łączy się ją z grzywną kwotową – kara łączna nie może być niższa od wyższej z tych kwot ani przekroczyć ich sumy). Wydaje się, że w sprawach dyscyplinarnych adwokatów trafne jest stanowisko doktryny, zgodnie z którym wprawdzie sąd dyscyplinarny określa wysokość kary pieniężnej

¹⁶Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 993).

¹⁷R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 441.

zgodnie ze swoim uznaniem, jednak powinien mieć zawsze na uwadze dyrektywy wymiaru kary przewidziane w art. 11 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny¹⁸. Artykuł ten stanowi, że grzywnę, którą ustawa szczególna określa kwotowo, wymierza się z uwzględnieniem dochodów sprawcy, jego warunków osobistych, rodzinnych, stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych (ilekroć ustawa szczególna nie określa dolnej granicy ustawowego zagrożenia grzywną określoną kwotowo, granicę tę ustala się na 100 zł). Przepis ten rozstrzygnął wiele wątpliwości dotyczących zakresu i sposobu orzekania grzywny przewidzianej w ustawach szczególnych, które pojawiały się w doktrynie i orzecznictwie¹⁹. W świetle § 1 art. 11 k.k. grzywny przewidziane w ustawach szczególnych wymierza się według zasad przewidzianych w k.k. Jednak gdy ustawa szczególna przewiduje grzywnę kwotową, co wyłącza stosowanie art. 33 k.k., do jej wymiaru mają *de facto* zastosowanie dyrektywy ogólne z art. 53 k.k. Trzeba zauważyć, że art. 11 § 3 k.k. zawiera zasadę ustalania wysokości grzywny kwotowej, która jest w pewien sposób zbliżona do reguły zawartej w treści art. 33 k.k., odnoszącej się do okoliczności branych pod uwagę przy ustalaniu wysokości stawki dziennej. Jeżeli przepis szczególny nie określa dolnej granicy ustawowego zagrożenia grzywną wówczas jest nią kwota 100 zł, a więc odpowiadająca najniższej grzywnie, jaką można orzec w stawkach dziennych na gruncie k.k. (10 stawek po 10 zł)²⁰. Należałoby stwierdzić, że takie rozwiązanie zasługuje na akceptację, bowiem sąd, wymierzając karę pieniężną, nie powinien określać jej wysokości w sposób całkowicie swobodny. Wyjście poza określone w ustawie granice wymiaru kary, i to zarówno w przypadku orzeczenia kary poniżej, jak i powyżej ustawowego progu, należałoby oceniać w kategoriach rażącego naruszenia prawa²¹.

Warto przy tym zauważyć, że z uwagi na brak odesłania w art. 95n pkt 2 ustawy Prawo o adwokaturze nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie reguł orzekania kary łącznej określonych w k.k., zgodnie z którymi sąd powszechny, orzekając karę łączną grzywny (art. 86 k.k.), może wymierzyć ją w granicach od najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak 810 stawek dziennych grzywny (art. 86 § 1 k.k.). Z kolei w treści art. 86 k.k. § 2b ustawodawca zaakcentował, że jeżeli chociażby jedna z podlegających łączeniu grzywien została orzeczona na podstawie przepisu przewidującego wyższą górną granicę ustawowego zagrożenia tą karą niż określona w art. 33 § 1 k.k., to sąd wymierza karę łączną grzywny w granicach powyżej najwyższej z kar tego rodzaju wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak 4500 stawek dziennych grzywny. Warto przy tym wskazać, że Sąd Najwyższy w wyroku z 16 kwietnia 2015 r. stwierdził,

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 554 ze zm.); zob. także: K. Ceglarska-Pilat, M. Zbrojewska, [w:] P. Kruszyński (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 237–238; R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 440–441.

¹⁹ R. Hałas, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), op. cit., komentarz do art. 11. Obecne brzmienie tego przepisu jest następstwem art. 7 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny wykonawczy, ustawy Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1589), która weszła w życie w dniu 8 czerwca 2010 r.

²⁰ Ibidem.

²¹ Wyrok SN z 10 lutego 2021 r., sygn. akt II DK 16/21, Lex nr 3119633.

iz „wykładnikiem surowości kary grzywny jest ilość, a nie wysokość stawek dziennych tej kary. Określenie przez sąd wysokości stawki dziennej grzywny nie jest zatem czynnością mającą na celu realizowanie bezpośrednio funkcji penalnej, lecz zmierza do ustalenia realnej dolegliwości fiskalnej tej kary dla indywidualnego sprawcy, zgodnie z dyrektywami zawartymi w art. 33 § 3 k.k.”²². W orzecznictwie sądów karnych stwierdza się, że wysokość stawki dziennej powinna odpowiadać potencjałowi ekonomicznemu oskarżonego, a zatem to nie okoliczność, iż aktualnie on nie pracuje i nie ma majątku odgrywa tutaj nadrzędną rolę, ale to, czy i jakie posiada możliwości zarobkowania²³. Nadto wskazuje się, że ustaleń tych należy dokonywać w odniesieniu do czasu orzekania przez sąd pierwszej instancji, a nie do czasu popełnienia przestępstwa (bowiem sytuacja majątkowa i rodzinna sprawcy może w trakcie procesu ulec różnej zmianie)²⁴. Liczbę stawek dziennych sąd wymierza na podstawie konkretnego czynu, który sprawca popełnił, mając na uwadze różnorodne okoliczności sprawy, m.in. winę sprawcy oraz społeczną szkodliwość tego czynu²⁵. Trafnie podkreśla się, że prawidłowa wykładnia dyspozycji art. 86 § 2 k.k. w połączeniu z art. 33 § 3 k.k. prowadzi do wniosku, iż co do zasady wysokość jednej stawki dziennej łącznej kary grzywny odpowiadać powinna potencjałowi ekonomicznemu skazanego w momencie wydawania wyroku łącznego²⁶. W przypadku łączenia kar grzywny granice określone przez ustawodawcę w treści art. 86 § 1 k.k. (dolna i górna) dotyczą liczby stawek dziennych. Jak wynika z treści art. 86 § 2 k.k., kwot określających wysokość jednej stawki dziennej sąd nie łączy na podstawie reguły z art. 86 § 1 k.k., ale ustala wysokość jednej stawki dziennej na nowo, przy czym nie może ona przekroczyć najwyższej z ustalonych przy wymiarze kar jednostkowych. Przy określaniu tej kwoty sąd kieruje się przepisem art. 33 § 3 k.k.

Warto zauważyć, że ustawodawca nie ustalił dolnej granicy jednej stawki dziennej dla kary łącznej grzywny, a więc można uznać, iż dopuszczalne jest, aby była ona niższa od najniższej z przyjętych w ramach kar jednostkowych i wyniosła, na zasadach ogólnych, nawet 10 zł (art. 33 § 3 k.k.)²⁷. Słusznie stwierdza się jednak, że jeżeli kara łączna grzywny jest orzekana w wyroku skazującym, to określona dla niej wysokość jednej stawki dziennej nie powinna się różnić od wysokości ustalonej w ramach kar jednostkowych, ponieważ podstawą jej określenia są te same możliwości majątkowe (płatnicze/ekonomiczne) sprawcy. W związku z tym art. 86 § 2 k.k. ma zastosowanie w przypadku orzekania kary łącznej grzywny w wyroku łącznym²⁸. Wydaje się, iż słuszne jest stanowisko Sądu Najwyższego, uznające za niedopuszczalne orzeczenie takiej kary

²² Wyrok SN z 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt V KK 407/14, Lex nr 1683375.

²³ Wyrok SA w Warszawie z 20 listopada 2019 r., sygn. akt II AKa 211/19, Lex nr 3069823.

²⁴ Wyrok SA w Warszawie z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II AKa 76/20, Lex nr 3046974.

²⁵ V. Konarska-Wrzošek, *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Toruń 2002, s. 149.

²⁶ Wyrok SA w Katowicach z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt II AKa 83/17, Lex nr 2333060; P. Petasz, *Granice kary łącznej grzywny i wysokości stawki dziennej w wyroku łącznym. Glosa do uchwały SN z dnia 29 października 2012 r.*, I KZP 17/12, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 3, s. 67–72.

²⁷ M. Gałązka, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), op. cit., komentarz do art. 86.

²⁸ Wyroki SN: z 3 lutego 2006 r., sygn. akt II KK 346/05, OSNKW 2006, Nr 3, poz. 30; z 9 października 2012 r., sygn. akt WA 22/12, Legalis; z 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II KK 372/16, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2017, Nr 2, poz. 3.

łącznej grzywny, której wymiar ekonomiczny uzyskany po przemnożeniu liczby stawek przez wysokość jednej stawki dziennej jest wyższy niż otrzymany po dokonaniu takich działań matematycznych na grzywnach jednostkowych i zsumowaniu otrzymanych w ten sposób kwot. Sąd Najwyższy stwierdził, że „zawarte w art. 86 § 2 k.k. odwołanie się do treści art. 33 § 3 k.k., z zastrzeżeniem iż wysokość jednej stawki dziennej nie może jednak przekroczyć najwyższej ustalonej poprzednio, wcale nie przekreśla działania podstawowej zasady kształtowania wysokości kary łącznej grzywny, zakazującej orzekania jej w wyższej wysokości od sumy kar – art. 86 § 1 k.k.”²⁹. W rezultacie górna granica kary łącznej wymierzanej przez adwokackie sądy dyscyplinarne określona została w ustawie tylko sumą orzeczonych kar jednostkowych, choć w pewnych przypadkach wydawać by się mogło możliwe nałożenie na ukaranego adwokata obowiązku zapłaty kary pieniężnej rażąco wyższej niż górna granica pojedynczej kary jednostkowej (czasami można by mieć wrażenie, że wręcz nadmiernie wysokiej). Dlatego słusznie wskazuje się, że wprawdzie górna granica kary łącznej nie powinna przekraczać sumy jednostkowych kar pieniężnych, przy czym jednocześnie drugim ograniczeniem jest tu wysokość najwyższej możliwej do orzeczenia kary jednostkowej, tj. do dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 82 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze)³⁰.

Zgodnie z § 26 ust. 6 regulaminu organizacji i funkcjonowania okręgowych rad adwokackich po uprawomocnieniu się orzeczenia w zakresie kary pieniężnej oraz kosztów postępowania dyscyplinarnego dziekan wzywa ukaranego do dobrowolnego spełnienia świadczenia. W przypadku bezskuteczności takiego wezwania podejmuje on czynności, o których mowa w ustawie, mające na celu wyegzekwowanie zasądzonej kary lub kosztów postępowania. Natomiast w świetle art. 95ł ust. 2a ustawy Prawo o adwokaturze prawomocne orzeczenie w zakresie kary pieniężnej oraz kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego³¹ i po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę sądu dyscyplinarnego, który wydał to orzeczenie, podlega wykonaniu w drodze egzekucji prowadzonej w trybie tej ustawy. Kara pieniężna oraz koszty postępowania wobec członka zespołu są wykonywane przez zespół adwokacki, który dokonuje potrącenia z wynagrodzenia. Natomiast karę pieniężną oraz koszty postępowania wobec adwokata wykonującego zawód w spółce może pokryć ta spółka³².

²⁹Wyrok SN z 15 października 2008 r., sygn. akt IV KK 113/08, Lex nr 469408; M. Gałązka, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), op. cit., komentarz do art. 86. W doktrynie prawa karnego występuje też pogląd, że treść art. 86 § 2 k.k. nie wyklucza orzeczenia kary łącznej grzywny wyższej, po przeliczeniu na kwotę, niż suma grzywien jednostkowych. Podnosi się bowiem, że możliwe jest ustalenie dla kary łącznej wysokości jednej stawki dziennej w kwocie równej najwyższej z orzeczonych, a liczby stawek w wymiarze bliskim kumulacji, w konsekwencji tego kwota do uiszczenia tytułem kary łącznej grzywny będzie większa niż wynikająca z sumy kar jednostkowych. Zob. m.in. uchwałę SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 17/12, OSNKW 2012, Nr 12, poz. 123.

³⁰L. Chojniak, *O wybranych problemach ze stosowaniem materialnego prawa dyscyplinarnego adwokatów z perspektywy gwarancji obwinionego do rzetelnego postępowania*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1, s. 83–84.

³¹Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296).

³²R. Baszuk, W. Marchwicka, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 440–441.

Kwestia wydania orzeczenia łącznego

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest orzeczenie łączne. Zgodnie z treścią art. 84 ust. 3. w sytuacji gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne orzeczenie, co do któregośkolwiek z nich, sąd wydaje orzeczenie łączne, o ile orzeczone kary podlegają łączeniu według zasad przewidzianych w ust. 2 tego przepisu³³. Należy nadmienić, że podobna regulacja zawarta jest w treści art. 85 § 1. k.k., z którego wynika, że jeżeli sprawca popełnił dwa przestępstwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregośkolwiek z tych przestępstw i wymierzono za nie kary tego samego rodzaju albo inne podlegające łączeniu, sąd orzeka karę łączną, biorąc za podstawę kary z osobna wymierzone za zbiegające się przestępstwa. Natomiast kwestie związane z wydaniem wyroku łącznego zostały uregulowane w dziale XII Kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.) *Postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia* w rozdziale 60 *Orzekanie kary łącznej*. Z treści § 1 art. 568a k.p.k. wynika, że sąd orzeka karę łączną: 1) w wyroku skazującym – w odniesieniu do kar wymierzonych za przypisane oskarżonemu tym wyrokiem przestępstwa; 2) w wyroku łącznym – w pozostałych przypadkach. Wspomnianą już wcześniej ustawą z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw ustawodawca wprowadził kompleksową regulację instytucji orzeczenia łącznego. Trzeba bowiem nadmienić, że ustawodawca do czasu tej nowelizacji wskazał tylko reguły, zgodnie z którymi należało karę w orzeczeniu łącznym wymierzać, natomiast nie określił wyraźnie, kiedy wydanie takiego orzeczenia jest dopuszczalne. Obecnie z treści art. 84 ust. 3 Prawo o adwokaturze w sposób jednoznaczny wynika, w jakich sytuacjach jest to możliwe, przy czym istotne jest tutaj również to, że orzeczenie takie wydaje się jeżeli zasądzone we wcześniejszych orzeczeniach kary dyscyplinarne podlegają połączeniu według zasad obowiązujących przy orzekaniu kary łącznej³⁴. Warto przy tym wskazać, że w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1983 r.³⁵ w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim w § 32 stwierdzono:

W razie jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych, sąd dyscyplinarny wymierza kary za poszczególne przewinienia, a następnie karę łączną. Natomiast w świetle ust. 2 przy wymierzaniu kary łącznej stosuje się następujące zasady: 1) w razie orzeczenia kar upomnienia i nagany wymierza się karę łączną nagany 2) kary upomnienia i nagany nie podlegają łączeniu z kara pieniężną 3) przy karach pieniężnych samoistnych i dodatkowych łączna kara pieniężna nie może przekroczyć sumy tych kar i nie może być niższa od najwyższej z orzeczonych kar pieniężnych; 4) kary przeniesienia siedziby i zawieszenia w czynnościach nie podlegają

³³ K. Ceglarska-Piłat, M. Zbrojewska, [w:] P. Kruszyński (red.), op. cit., s. 241–242.

³⁴ R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 444.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1983 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim (Dz.U. z 1983 r., Nr 68, poz. 307).

łączeniu z karami upomnienia, nagany i karą pieniężną 5) przy orzeczonych za kilka przewinień karach rodzajowo różnych i kary wydalenia z adwokatury wymierza się karę łączną wydalenia z adwokatury, a w przypadku orzeczonych równocześnie kar pieniężnych karę tę orzeka się na zasadach przewidzianych w punkcie 3. W świetle ust. 3 zasady przewidziane w ust. 2 stosuje się odpowiednio w razie wydania orzeczenia łącznego.

Rozporządzenie to utraciło moc w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lipca 1998 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich³⁶, w którym o karze łącznej już nie wspomniano. Z kolei to rozporządzenie utraciło moc w związku z wejściem w życie ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw³⁷. Aktualnie obowiązują przepisy ustawy prawo o adwokaturze w sposób jednoznaczny określający zarówno kwestie związane z orzekaniem kary łącznej, jak i wydaniem orzeczenia łącznego.

Wpływ przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary na orzeczenie o karze łącznej

W związku z powyższymi rozważaniami pojawia się kolejne pytanie: w jaki sposób przedawnienie karalności czy też przedawnienie wykonania kary mają wpływ na orzeczenie o karze łącznej przez adwokackie sądy dyscyplinarne? Należałoby się zastanowić, czy określone w przepisach art. 103 § 1 k.k. terminy przedawnienia wykonania kary mają jakieś znaczenie w stosunku do kar orzeczonych za poszczególne przewinienia (delikty dyscyplinarne) czy też (wyłącznie) do orzeczonej kary łącznej w orzeczeniu łącznym? Wskazuje się, że co do zasady przedawnienie karalności nie powinno z istoty wpływać na postępowania w przedmiocie orzekania kary łącznej. Należy zauważyć, że w orzeczeniu o karze łącznej sąd dyscyplinarny nie rozstrzyga o popełnieniu zarzucanych czynów. Orzeczenie o karze łącznej może zapaść nawet wówczas, jeżeli czyny, które doprowadziły do wydania orzeczeń zawierających łączone kary, zostały popełnione ponad 5 lat temu (należy nadmienić, że w świetle art. 88 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego, jeżeli od czasu popełnienia przewinienia upłynęły 3 lata lub rok w przypadkach przewidzianych w art. 8 ust. 2). W sytuacji wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1, karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeśli od czasu jego popełnienia upłynęło lat 5 lub 3 lata w przypadkach przewidzianych w art. 8 ust. 2³⁸.

Warto przy tym nadmienić, że zgodnie ze stabilną już linią orzecniczą Sądu Najwyższego ustalenie w postępowaniu dyscyplinarnym, iż przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa, musi być oparte na prawomocnym wyroku

³⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lipca 1998 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich (Dz.U. z 1998 r., Nr 99, poz. 635).

³⁷ Ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r., Nr 80, poz. 540).

³⁸ R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 470, 445 i 474–475.

potwierdzającym popełnienie przestępstwa, którego znamiona są zawarte w zarzucanym przewinieniu dyscyplinarnym³⁹. Możliwość kwalifikacji konkretnego czynu jako przestępstwa w toku procesu karnego nie wpływa na ocenę dyscyplinarną tego samego zachowania, ale może mieć wpływ na okres przedawnienia. W związku z tym ten sam czyn może podlegać ocenie zarówno przez sąd dyscyplinarny, jak i przez sąd karny⁴⁰. Sąd Najwyższy w uchwale z 25 marca 2003 r.⁴¹ wyraził pogląd, że instytucja przedawnienia wykonania kary, podobnie jak przedawnienie karalności ma przede wszystkim charakter materialnoprawny. Wnioski wynikające z wykładni językowej tego przepisu upoważniają do stwierdzenia, że początkiem terminu przedawnienia wykonania kary jest data uprawomocnienia się wyroku skazującego. W art. 103 § 1 k.k. jest bowiem mowa o wyroku, a nie o orzeczeniu, w związku z czym dla instytucji przedawnienia wykonania kary istotna jest wyłącznie kara zawarta w wyroku, a jakiegokolwiek jej późniejsze modyfikacje dokonane na etapie postępowania wykonawczego w formie postanowień nie mogą mieć wpływu na jakąkolwiek zmianę tego terminu.

Należy wskazać, że Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w postanowieniu z 8 lutego 2010 r.⁴² stwierdził, iż „wyrok łączny, jak i kara łączna, jest jedynie rozwiązaniem procesowym, tworzonym na potrzeby ukształtowania bieżącego położenia skazanego, nie zmieniającym jednak reguł dotyczących instytucji przedawnienia wykonania kary, która ma charakter materialny”. Przedawnienie w kontekście orzeczenia o karze łącznej przez sąd dyscyplinarny może potencjalnie odnosić się do przedawnienia wykonania kary. W związku z tym, że w postępowaniu dyscyplinarnym nie można odpowiednio stosować przepisów k.k. dotyczących przedawnienia wykonania kary, rozwikłanie tej kwestii może nastąpić w oparciu o wnioskowanie *per analogiam* z treści art. 103 § 1 pkt 3 k.k. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu nie można wykonać kary, jeżeli od uprawomocnienia się wyroku skazującego upłynęło lat 10 w przypadku skazania na karę inną niż kara pozbawienia wolności. Natomiast z treści art. 103 § 2 k.k. wynika, że art. 103 § 1 pkt 3 k.k. stosuje się „odpowiednio” do środków karnych, środków kompensacyjnych oraz przepadu⁴³. W konsekwencji tego słusznie przyjmuje się, że 10-letni okres przedawnienia będzie miał zastosowanie zarówno do kar dyscyplinarnych, jak i innych środków orzekanych obok tych kary⁴⁴.

W świetle stanowisk sądów wyrażonych w orzecznictwie terminy przedawnienia wykonania kary dotyczą kar jednostkowych (nie zaś kary łącznej) i biegną od

³⁹Uchwała SN z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 8/06, OSNKW 2006, Nr 10, poz. 87; wyrok SN z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SDI 13/13, Lex nr 1375237; postanowienie SN z 1 września 2016 r., sygn. akt SDI 40/16, Lex nr 2141234.

⁴⁰Wyrok SN z 18 lipca 2014 r., sygn. akt SNO 34/14, Lex nr 1490294.

⁴¹Uchwała SN z 25 marca 2003 r., sygn. akt I KZP 4/03, OSNKW 2003, Nr 3–4, poz. 27.

⁴²Postanowienie SA we Wrocławiu z 8 lutego 2010 r., sygn. akt II AKzw 47/10, Lex nr 568547.

⁴³W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się, że zwrot „przepis stosuje się »odpowiednio«” oznacza, że niektóre jego postanowienia można stosować bez żadnych modyfikacji, inne trzeba odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie można zastosować – zob. uchwałę SN z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt III CZP 57/12, OSNC 2013, Nr 6, poz. 69.

⁴⁴R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 474.

uprawomocnienia się każdego konkretnego wyroku skazującego, niezależnie od tego, czy w późniejszym czasie zapadły następnie orzeczenia modyfikujące jej wymiar. Wprawdzie poszczególne kary jednostkowe stanowią podstawę ukształtowania wymiaru kary łącznej, jednakże mają one znaczenie samodzielne i autonomiczne. Sąd Najwyższy wskazał się, że chodzi tutaj o karę wymierzoną pierwotnie prawomocnym wyrokiem, a nie późniejsze zmiany łagodzące jej wymiar, wprowadzane w formie postanowień. Zaakcentował on wyraźnie, że „termin przedawnienia liczy się od daty uprawomocnienia się wyroku skazującego, a nie od daty uprawomocnienia się orzeczenia, na podstawie którego złagodzone karę”⁴⁵. Początkiem biegu terminu przedawnienia wykonania kary jest zatem data uprawomocnienia się konkretnego wyroku skazującego. Trzeba bowiem zauważyć, że na gruncie prawa karnego wykonanie kary łączy się ze ściśle określonym w wyroku przestępstwem, za które ją orzeczono, i dotyczy tej kary, a nie kary łącznej obejmującej poszczególne kary wymierzone za zbiegające się przestępstwa. Dlatego słusznie przyjmuje się, że przedawnienie wykonania kary powinno być ustalone *in concreto* w odniesieniu do każdej z poszczególnych kar⁴⁶. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 2 marca 2006 r. stwierdził, że „połączenie w wyroku łącznym kar jednostkowych, które w całości zostały wykonane, nie ma znaczenia dla ustalenia okresu przedawnienia, jako że w wypadku wydania wyroku łącznego bieg przedawnienia liczy się od daty uprawomocnienia się poszczególnych wyroków”⁴⁷. Trzeba przy tym wskazać, że z orzecznictwa sądów karnych wynika, że kara łączna to instytucja mająca na celu łagodzenie sytuacji skazanego w zakresie kar orzeczonych za kilka przestępstw lub w kilku wyrokach. Jej założenie opiera się także na dążeniu do ukształtowania korzystnego dla skazanego wymiaru kary pozostającej jeszcze do odbycia. Natomiast gdyby po wydaniu wyroku łącznego kwestia przedawnienia wykonania kary sprowadzała się wyłącznie do przedawnienia wykonania samej kary łącznej, mogłyby pojawić się w praktyce takie przypadki, że wymierzenie takiej kary pogarszałoby sytuację skazanego⁴⁸. Należy tylko nadmienić, że są też wyrażane pojedyncze stanowiska, iż przedawnienie wykonania kary powinno być liczone od dnia uprawomocnienia się wyroku łącznego, a nie od daty uprawomocnienia się jednostkowych wyroków skazujących za zbiegające się przestępstwa⁴⁹. Można zatem stwierdzić, że powyższe ustalenia należy „odpowiednio” odnieść na grunt orzekania o karze łącznej i wydania orzeczenia łącznego przez adwokackie sądy dyscyplinarne.

⁴⁵ Uchwała SN z 25 marca 2003 r., sygn. akt I KZP 4/03, OSNKW 2003, Nr 3–4, poz. 27.

⁴⁶ Uchwała SN z 21 września 1978 r., sygn. akt VII KZP 26/78, OSNKW 1978, Nr 11, poz. 126.

⁴⁷ Postanowienie SN z 2 marca 2006 r., sygn. akt I KZP 57/05, OSNKW 2006, Nr 1, poz. 672.

⁴⁸ R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 445, 474; postanowienie SA we Wrocławiu z 8 lutego 2010 r., sygn. akt II AKzW 47/10, Lex nr 568547.

⁴⁹ M. Przestrzelski, *Przedawnienie wykonania kary orzeczonej wyrokiem łącznym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, nr 1, s. 79–80.

Problem określenia okresów odbytych kar zaliczonych na poczet kary łącznej

W związku z powyższymi rozważaniami wylania się kolejne pytanie: czy przy orzekaniu o karze łącznej wymagane jest określenie okresów odbytych już dotychczas kar zaliczonych na poczet kary łącznej? Co do zasady przyjmuje się, że przy orzekaniu o karze łącznej nie jest wymagane określenie okresów odbytych dotychczas kar zaliczonych na poczet kary łącznej. Trzeba zauważyć, że zgodnie z treścią „odpowiednio” stosowanego w takim przypadku art. 577 k.p.k. w wyroku łącznym należy w „miarę potrzeby” wymienić okresy zaliczone na poczet kary łącznej. Z treści tego przepisu nie wynika zatem obligatoryjny nakaz określenia przez sąd orzekający w przedmiocie kary łącznej takich okresów, lecz jedynie fakultatywna możliwość takiego wskazania. Wydaje się, że potrzeba zamieszczenia w wyroku łącznym wskazanych elementów zachodzi głównie wówczas, gdy wyrok łączny dotyczy łącznej kary pozbawienia wolności, a zachodzi konieczność zaliczenia na jej poczet okresu wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej w wyrokach podlegających połączeniu lub okresu tymczasowego aresztowania w tych sprawach (art. 63 k.k.) albo w innych, równolegle toczących się sprawach (a zapadł w nich prawomocny wyrok uniewinniający, umorzono postępowanie albo odstąpiono od wymierzenia kary, tj. na zasadach określonych w art. 417 k.p.k.)⁵⁰. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 24 kwietnia 2014 r. stwierdził, że przepis art. 577 k.p.k. wyraźnie stanowi o tym, że w wyroku łącznym należy w „miarę potrzeby” wymienić okresy zaliczone na poczet kary łącznej, zatem zgodnie z wolą ustawodawcy trzeba to uczynić tylko „w miarę potrzeby”. Oznacza to więc, że nie w każdym przypadku zachodzi taka konieczność. W konsekwencji brak dokładnego wskazania takich okresów nie powinien być zawsze traktowany jako rażące naruszenie tego przepisu, bowiem nie posiada on charakteru stanowczego. Dopiero ustalenie w świetle okoliczności konkretnej sprawy, że „zachodzi taka potrzeba”, powoduje konieczność określenia tych okresów przez sąd⁵¹.

Słusznie zauważa się w orzecznictwie, że ewentualna powinność postąpienia w sposób określony w art. 577 k.p.k. wyznaczona jest zwrotem „w miarę potrzeby” i wiąże się z obszarem zainteresowań sądu orzekającego w pierwszej instancji. Natomiast rozstrzygnięcie w tym przedmiocie przez sąd odwoławczy, w sytuacji gdy sąd pierwszej instancji nie dostrzegł potrzeby zastosowania art. 577 k.p.k. (a zatem w ogóle nie orzekł w kwestiach, o których przepis ten stanowi), byłoby sprzeczne z dwuinstancyjnym modelem postępowania, jak i też mogłoby stanowić powód do kształtowania się nieprawidłowej praktyki orzeczniczej, godzącej w funkcje

⁵⁰ A. Światłowski, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 577.

⁵¹ R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 445–446. Zob. postanowienia SN: z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt V KK 49/14, Lex nr 1466588 i z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt III KK 346/12, Lex nr 1277751.

sprawowane przez sąd odwoławczy, stanowiąc formę orzekania pierwszoinstancyjnego⁵². Sąd Najwyższy we wspomnianym postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2014 r. stwierdził, że określenie „w miarę potrzeby” użyte przez ustawodawcę w treści art. 577 k.p.k. jednoznacznie wskazuje, iż „(...) brak dokonanego przez sąd w wyroku łącznym »zaliczenia odbytych dotychczas kar« nie wywołuje dla skazanego negatywnych skutków w postaci niezaliczenia mu części czy też wręcz całości odbytej dotychczas kary, objętej następnie karą łączną w wyroku łącznym. Okresy kar pozbawienia wolności wcześniej odbytych przez skazanego w połączonych sprawach nie pozostają »w próżni« i gdy chodzi o karę pozbawienia wolności są uwzględniane przy dokonywaniu obliczeń w zakresie wymiaru kary dotychczas przez skazanego odbytej. Zatem nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy w wyroku łącznym zostały przez sąd orzekający wskazane wszystkie okresy kar dotychczas przez skazanego odbytych, bowiem taki skutek należy wyprowadzić z rozstrzygnięcia o połączeniu kar. Dopiero ustalenie sądu o tym, że »zachodzi taka potrzeba«, skutkuje koniecznością wskazania tych okresów»⁵³. W związku z powyższym należy przyjąć za słuszne rozwiązanie, że przy orzekaniu o karze łącznej przez adwokackie sądy dyscyplinarne nie w każdym przypadku wymagane jest określenie okresów odbytych dotychczas kar zaliczonych na poczet kary łącznej. Zgodnie z treścią „odpowiednio” stosowanego w takim przypadku art. 577 k.p.k. w orzeczeniu łącznym trzeba to uczynić w „miarę potrzeby”, uwzględniając okoliczności konkretnej sprawy.

Brak orzeczenia o karze łącznej podstawą do uchylenia wyroku

Należy zauważyć, że brak orzeczenia o karze łącznej może stanowić podstawę do uchylenia wyroku sądu dyscyplinarnego. Warto w tym miejscu przytoczyć przykład z praktyki orzeczniczej, tj. wyrok Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2021 r., gdzie w świetle zajętego przez niego stanowiska wyrok w konkretnej sprawie powinien zostać uchylony z tego powodu, że sąd dyscyplinarny drugiej instancji nie wymierzył kary łącznej, a były do tego podstawy⁵⁴. W tej sprawie rzecznik dyscyplinarny adwokatury zarzucił obwinionemu, że: 1) działając jako adwokat, mimo przyjęcia zlecenia i udzielenia informacji o wykonanych czynnościach w zleconej sprawie o podział majątku wspólnego, a także wypowiedzenia pełnomocnictwa, nie udzielił żadnych informacji w sprawie, a także mimo zawartego w piśmie żądania nie rozliczył uiszczonej przez zleceniodawcę kwoty (naruszenie § 49 i 50 ust. 1 zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu); 2) do dnia zawieszenia w czynnościach zawodowych uchyłał się od zapłaty należnej na rzecz samorządu składki korporacyjnej oraz składki

⁵² Zob. np. wyrok SA w Gdańsku z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II AKa 95/13, Lex nr 1419013.

⁵³ R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 446; postanowienie SN z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt V KK 49/14, Lex nr 1466588.

⁵⁴ Zob. wyrok SN z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt II DK 15/21, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20dk%2015-21.pdf> (data dostępu: 13.12.2024).

z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC. Sąd dyscyplinarny na podstawie art. 84 ustawy Prawo o adwokaturze połączył kary i wymierzył karę łączną zawieszenia w czynnościach zawodowych na rok, nadto orzekł zakaz wykonywania patronatu na okres 3 lat. Orzeczenie to obwiniony zaskarżył do wyższego sądu dyscyplinarnego. W wyniku rozpoznania złożonego przez niego odwołania sąd ten zmienił zaskarżone orzeczenie w jednym z punktów (pkt 3) w ten sposób, że uznał obwinionego winnego tego, że jako adwokat zawieszony w czynnościach (a zatem będąc wpisanym na listę adwokatów niewykonyjących zawodu), mimo takiego zawieszenia, prowadził działalność w ramach kancelarii i wymierzył mu karę dyscyplinarną zawieszenia w czynnościach zawodowych na 8 miesięcy.

Obwiniony wniósł następnie kasację do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w której zarzucił m.in. ograniczenie możliwości obrony swoich racji w postępowaniu odwoławczym oraz zaniechanie prawidłowego (tj. rzetelnego i wnikliwego) przeprowadzenia kontroli odwoławczej orzeczenia sądu pierwszej instancji. Według Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oba te zarzuty nie zasługiwały na uwzględnienie. Sąd uznał, że nie było okoliczności łagodzących, które mogłyby wpływać w jakikolwiek sposób na wymiar kary, a doszło tutaj do zlekceważenia obowiązków adwokackich. Za błędne uznano oparcie rażącej niewspółmierności kary na subiektywnej ocenie samego obwinionego. Zwrócił on bowiem uwagę, że w orzecznictwie akcentuje się, aby taka kara nie była ani zbyt łagodną, ani zbyt surową w stopniu naruszającym poczucie sprawiedliwości i z tej właśnie przyczyny niedającą się zaakceptować. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego w pełni podzieliła przedstawioną przez wyższy sąd dyscyplinarny argumentację co do celowości wymierzanych kar. W rezultacie tego Sąd Najwyższy oddalił kasację w całości, uznając jej zarzuty za bezzasadne. Jednakże wyższy sąd dyscyplinarny na nowo skonstruował opis popełnionego przez obwinionego deliktu dyscyplinarnego i wymierzył nową karę, co spowodowało, że utraciła moc kara łączna. Okoliczność ta, wynikająca z odpowiedniego stosowania w tym przypadku art. 575 § 2 k.p.k., umknęła uwadze wyższego sądu dyscyplinarnego, skoro kary łącznej w zaskarżonym kasacją orzeczeniu nie wymierzył. Należy bowiem zauważyć, że w świetle tego przepisu jeżeli choćby jeden z wyroków stanowiących podstawę wyroku łącznego ulega uchyleniu lub zmianie, wyrok łączny traci moc, a sąd w miarę potrzeby wydaje nowy wyrok łączny. W związku z tym wyższy sąd dyscyplinarny w sposób oczywisty naruszył art. 84 ustawy Prawo o adwokaturze (dotyczący orzekania o karze łącznej w postępowaniu dyscyplinarnym) i z tego powodu, po otrzymaniu akt z Sądu Najwyższego, jego obowiązkiem było wydanie orzeczenia o karze łącznej⁵⁵.

⁵⁵ Ibidem; zob. także: *Dwa delikty adwokata – musi być kara łączna*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dwa-delikty-adwokata-musi-byc-kara-laczna,507162.html> (data dostępu: 13.12.2024).

Kara łączna i orzeczenie łączne w aktualnie obowiązującej ustawie o radcach prawnych z dnia 6 lipca 1982 r.

W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że zgodnie z treścią ust. 1 art. 65[1] aktualnie obowiązującej ustawy o radcach prawnych z dnia 6 lipca 1982 r.⁵⁶ w przypadku jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych sąd dyscyplinarny wymierza karę za poszczególne przewinienia, a następnie karę łączną. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu przy orzekaniu takiej kary łącznej stosuje się następujące zasady:

1) W sytuacji orzeczenia kary upomnienia i nagany wymierza się karę łączną nagany; 2) kary upomnienia oraz nagany nie podlegają łączeniu z karą pieniężną; 3) przy kilku karach pieniężnych łączna kara pieniężna nie może przekraczać sumy tych kar, a jednocześnie nie może być niższa od najwyższej z orzeczonych kar pieniężnych; 4) kara zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego ani kara zawieszenia w prawach aplikanta nie podlegają łączeniu z karami upomnienia, nagany ani karą pieniężną; 5) przy orzeczonych za kilka przewinień karach rodzajowo różnych i karze pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego lub wydalenia z aplikacji wymierza się odpowiednio karę łączną pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego lub wydalenia z aplikacji, zaś w przypadku orzeczonych równocześnie kar pieniężnych karę tę orzeka się na zasadach przewidzianych w pkt 3.

W świetle ust. 3 wspomnianego przepisu, w sytuacji gdy obwiniony popełnił dwa przewinienia lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne orzeczenie co do któregośkolwiek z nich, wydaje się orzeczenie łączne, o ile orzeczone kary podlegają łączeniu według zasad przewidzianych w ust. 2 art. 65. Orzeczenie łączne jest więc tutaj w pewien sposób wzorowane na występującej w prawie karnym konstrukcji wyroku łącznego. Na wzór postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym zastosowanie ma tutaj również orzekanie przez sąd dyscyplinarny kary łącznej.

Można zauważyć, że ustawodawca przyjął w tym zakresie podobne rozwiązania, jakie występują na gruncie ustawy Prawo o adwokaturze. Należy zatem stwierdzić, że sąd dyscyplinarny nie może jednostkowych kar dyscyplinarnych łączyć w dowolny sposób w karę łączną. Orzekając taką karę, ma on obowiązek stosować zasady określone w treści art. 65[1] ust. 2 ustawy o radcach prawnych i jest w tym zakresie związany określonymi przez ustawodawcę dyrektywami. Zgodnie z zasadą absorpcji przy orzekaniu kary łącznej dochodzi tutaj do pewnego rodzaju „wchłonięcia” kary łagodniejszej przez karę bardziej surową, bowiem jeśli np. sąd orzeka kary upomnienia oraz nagany, to wymierza łączną karę nagany. Natomiast w przypadku orzekania kilku kar rodzajowo różnych (za popełnienie różnych deliktów) oraz kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu radcy prawnego

⁵⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 1982 r., Nr 19, poz. 145).

(czy też wydalenia z aplikacji), sąd dyscyplinarny orzeka tylko jedną karę łączną w postaci kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu radcy prawnego (odpowiednio: wydalenia z aplikacji). Łączeniu nie podlega kara zawieszenia prawa wykonywania zawodu radcy prawnego (podobnie jak kara zawieszenia w prawach aplikanta) – sąd nie może jej połączyć z karami upomnienia, nagany bądź też karą pieniężną. Natomiast jest obowiązany połączyć ją z „karą dodatkową” (środkiem dyscyplinarnym) w postaci zakazu wykonywania patronatu, a nadto fakultatywnie może połączyć z obowiązkiem przeproszenia pokrzywdzonego⁵⁷.

Pewnego rodzaju uznaniowość w ramach ustalania kary łącznej dotyczy przede wszystkim wysokości kary pieniężnej określanej na podstawie art. 65[1] ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych. Zgodnie z art. 71 ust. 2a wspomnianej ustawy prawomocne orzeczenie w zakresie kary pieniężnej oraz kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁸ i po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę sądu dyscyplinarnego, który wydał to orzeczenie, podlega wykonaniu w drodze egzekucji prowadzonej w trybie tej ustawy. W takim postępowaniu egzekucyjnym czynności przewidziane dla wierzyciela podejmuje dziekan rady okręgowej izby radców prawnych, której ukarany był członkiem, w dacie uprawomocnienia się rozstrzygnięcia w zakresie orzeczonej kary pieniężnej oraz kosztów postępowania dyscyplinarnego (art. 71 ust. 2b ustawy o radcach prawnych)⁵⁹. Podobnie jak w ustawie Prawo o adwokaturze, za jeden delikt dyscyplinarny sąd orzeka tylko jedną karę dyscyplinarną. Zatem gdy sąd ukarze obwinionego jednocześnie za kilka przewinień, wówczas wymierza konkretne kary za poszczególne popełnione przez niego przewinienia, a następnie obligatoryjnie orzeka karę łączną. Wówczas kara łączna w pewien sposób zastępuje poszczególne kary jednostkowe⁶⁰. Można zatem stwierdzić, że rozwiązania dotyczące orzekania kary łącznej i wydania orzeczenia łącznego w przypadku radców prawnych są tożsame z tymi, które zostały przyjęte na gruncie ustawy Prawo o adwokaturze.

Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, można stwierdzić, że kwestia wymiaru kary łącznej orzekanej przez adwokackie sądy dyscyplinarne stanowi ważną materię o znaczeniu praktycznym, która może czasami powodować różne wątpliwości dotyczące jej zastosowania. Brak właściwego orzeczenia o karze łącznej może być podstawą nawet do uchylecia wyroku sądu dyscyplinarnego. W świetle aktualnie

⁵⁷J. Zaleśny, *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych*, Warszawa 2022, s. 46–47.

⁵⁸Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296).

⁵⁹*Kary dyscyplinarne w ustawie o radcach prawnych*, https://www.temidium.pl/arttykul/kary_dyscyplinarne_w_ustawie_o_radcach_prawnych-5620.html (data dostępu: 13.12.2024).

⁶⁰T. Niedziński, [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 651.

obowiązującej ustawy Prawo o adwokaturze, zgodnie z treścią art. 84, w przypadku jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych, sąd dyscyplinarny wymierza karę za poszczególne przewinienia, a następnie karę łączną. Aktualnie obowiązujący znowelizowany przepis art. 84 wskazanej ustawy – w odróżnieniu od jego poprzedniego brzmienia, ograniczającego się tylko do wskazania zasad łączenia kar w orzeczeniu łącznym – reguluje również kwestie związane z przesłankami wydania orzeczenia łącznego na zasadach analogicznych do unormowanego w k.k. wyroku łącznego. Zasady łączenia kar zostały enumeratywnie i ściśle określone w art. 84 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze. Istotne jest przy tym to, że za każde popełnione przewinienie sąd może wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną, a kary niepodlegające łączeniu wykonuje się jednocześnie. Wyjątek stanowią kary zawieszenia w czynnościach zawodowych, których kolejność wykonywania określa dziekan.

Trzeba zaakcentować, że w przypadku orzeczenia kary wydalenia z adwokatury i innych kar kara łączna obejmuje wydalenie z adwokatury. Wyjątkiem jest jednak sytuacja, gdy obok kary wydalenia z adwokatury sąd wymierzył karę lub kary pieniężne – wówczas podlegają one wykonaniu na zasadzie określonej w treści art. 84. ust. 2 pkt 3. Zasady dotyczące wymierzania kary łącznej mają odpowiednie zastosowanie w przypadku orzeczenia łącznego, które jest wydawane, gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne orzeczenie co do któregośkolwiek z nich⁶¹.

Podobne rozwiązania w zakresie orzekania o karze łącznej i związane z wydaniem orzeczenia łącznego przyjął ustawodawca na gruncie ustawy o radcach prawnych z dnia 6 lipca 1982 r. Przyjmuje się co do zasady, że przy orzekaniu o karze łącznej nie jest wymagane określenie okresów odbytych dotychczas kar zaliczonych na poczet kary łącznej. Zgodnie z treścią odpowiednio stosowanego w tym zakresie art. 577 k.p.k. w orzeczeniu łącznym trzeba, w „miarę potrzeby”, wymienić okresy zaliczone na poczet kary łącznej. Należy zatem stwierdzić, że przepis ten nie nakłada na sąd orzekający w przedmiocie kary łącznej obowiązku wyznaczania takich okresów, lecz jedynie możliwość takiego wskazania⁶².

Ważna zmiana nastąpiła w związku z nowelizacją ustawy Prawo o adwokaturze, dokonanej ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 12 sierpnia 2014 r., bowiem dokonana wówczas modyfikacja art. 82 ust. 1 spowodowała zmianę podstawy wyliczenia wysokości kary pieniężnej nakładanej na obwinionego. Odstąpiono od oparcia wysokości takiej kary na kwocie podstawowej składki izbowej, zastępując ją obowiązującą w dacie popełnienia przewinienia przypisanego obwinionemu kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę. W ten sposób wyeliminowana została

⁶¹ K. Ceglarska-Pilat, M. Zbrojewska, [w:] P. Kruszyński (red.), op. cit., s. 241–242; M. Kulik, *Kary dyscyplinarne w ustawie o radcach prawnych. Próba analizy systemowej*, „Studia Iuridica” 2022, nr 93, s. 164–171.

⁶² Postanowienie SN z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt V KK 49/14, Lex nr 1466588; R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 445–446.

możliwość wystąpienia w praktyce sytuacji, gdy sąd dyscyplinarny, wymierzając dwóm obwinionym taką samą karę dyscyplinarną za to samo przewinienie, orzekał ją w różnej wysokości ze względu na różną przynależność izbową adwokatów. Obecnie doszło więc do ujednoczenia dyscyplinarnych kar pieniężnych na poziomie ogólnokrajowym.

Wymierzając karę pieniężną (którą ustawa szczególna określa kwotowo), sąd powinien mieć na uwadze m.in. dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe (ilekroć ustawa szczególna nie określa dolnej granicy ustawowego zagrożenia grzywną określoną kwotowo, granicę tę ustala się na 100 zł). Należy stwierdzić, że takie rozwiązanie zasługuje na aprobatę, ponieważ sąd, wymierzając karę pieniężną, nie powinien określać jej wysokości w sposób całkowicie dowolny. Słusznie wskazuje się, że wprawdzie górna granica kary łącznej nie powinna przekraczać sumy jednostkowych kar pieniężnych, przy czym jednocześnie drugim ograniczeniem jest tu wysokość najwyższej możliwej do orzeczenia kary jednostkowej, tj. do dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę⁶³.

Trzeba również podkreślić, że w świetle stanowisk sądów wyrażonych w orzecnictwie terminy przedawnienia wykonania kary dotyczą kar jednostkowych, nie zaś kary łącznej i biegną od uprawomocnienia się każdego konkretnego wyroku skazującego, niezależnie od tego, czy w późniejszym czasie zapadły następnie orzeczenia modyfikujące jej wymiar. Wprawdzie poszczególne kary jednostkowe stanowią podstawę ukształtowania wymiaru kary łącznej, jednak mają one w tym przypadku znaczenie autonomiczne. Należy bowiem zauważyć, że na gruncie prawa karnego wykonanie kary łączy się ze ściśle określonym w wyroku przestępstwem, za które ją orzeczono, i dotyczy to tej kary, a nie kary łącznej obejmującej poszczególne kary wymierzone za zbiegające się przestępstwa. W związku z tym trafnie przyjmuje się, że przedawnienie wykonania kary powinno być ustalone *in concreto* w odniesieniu do każdej z poszczególnych kar⁶⁴. Natomiast gdyby uznać, że po wydaniu orzeczenia (wyroku) łącznego kwestia przedawnienia wykonania kary sprowadza się tylko do przedawnienia wykonania kary łącznej, to w praktyce mogłyby pojawiać się czasami takie sytuacje, że wymierzenie kary łącznej w orzeczeniu (wyroku) łącznym pogarszałoby sytuację skazanego⁶⁵. Można zatem stwierdzić, że ustalenia te należy „odpowiednio” odnieść na grunt orzekania o karze łącznej i wydania orzeczenia łącznego przez adwokackie (i radcowskie) sądy dyscyplinarne.

⁶³K. Ceglarska-Piłat, M. Zbrojewska, [w:] P. Kruszyński (red.), op. cit., s. 237–238; R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 440–441.

⁶⁴Uchwały SN: z 21 września 1978 r., sygn. akt VII KZP 26/78, OSNKW 1978, Nr 11, poz. 126 i z 25 marca 2003 r., sygn. akt I KZP 4/03, OSNKW 2003, Nr 3–4, poz. 27; postanowienie SN z 2 marca 2006 r., sygn. akt I KZP 57/05, OSNKW 2006, Nr 1, poz. 672.

⁶⁵R. Baszuk, W. Marchwicki, [w:] P. Piesiewicz (red.), op. cit., s. 445–446 i 474.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Chojniak Ł., *O wybranych problemach ze stosowaniem materialnego prawa dyscyplinarnego adwokatów z perspektywy gwarancji obwinionego do rzetelnego postępowania*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1.
- Czeszejko Z., Krzemiński Z., *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów*, Warszawa 1971.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Konarska-Wrzosek V., *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Toruń 2002.
- Kruszyński P. (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kulik M., *Kary dyscyplinarne w ustawie o radcach prawnych. Próba analizy systemowej*, „Studia Iuridica” 2022, nr 93.
- Petasz P., *Granice kary łącznej grzywny i wysokości stawki dziennej w wyroku łącznym. Glosa do uchwały SN z dnia 29 października 2012 r., I KZP 17/12*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 3.
- Piesiewicz P. (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Przestrzelski M., *Przedawnienie wykonania kary orzeczonej wyrokiem łącznym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, nr 1.
- Rybczyński S., *Z problematyki kar dyscyplinarnych w sprawach adwokatów*, „Palestra” 1963, nr 5.
- Scheffler T. (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Skorupka J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2021, Lex.
- Zalesny J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych*, Warszawa 2022.
- Zawadzki K., *Kara łączna w postępowaniu dyscyplinarnym*, „Palestra” 1968, nr 2.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 marca 1959 r. o postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach adwokatów (Dz.U. z 1959 r., Nr 21, poz. 134).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 1964 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim (Dz.U. z 1965 r., Nr 2, poz. 7).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1983 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatom i aplikantom adwokackim (Dz.U. z 1983 r., Nr 68, poz. 307).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lipca 1998 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich (Dz.U. z 1998 r., Nr 99, poz. 635).

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1959 r., Nr 8, poz. 41).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1963 r., Nr 57, poz. 309).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 1982 r., Nr 16, poz. 124).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 1982 r., Nr 19, poz. 145).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 554 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r., Nr 80, poz. 540).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny wykonawczy, ustawy Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1589).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 993).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej z 6 lutego 1960 r. w sprawie WKD 99/59.
- Postanowienie SA we Wrocławiu z 8 lutego 2010 r., sygn. akt II AKzW 47/10, Lex nr 568547.
- Postanowienie SN z 2 marca 2006 r., sygn. akt I KZP 57/05, OSNKW 2006, Nr 1, poz. 672.
- Postanowienie SN z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt III KK 346/12, Lex nr 1277751.
- Postanowienie SN z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt V KK 49/14, Lex nr 1466588.
- Postanowienie SN z 1 września 2016 r., sygn. akt SDI 40/16, Lex nr 2141234.
- Postanowienie SN z 22 września 2016 r., sygn. akt III KK 140/16, Legalis.
- Uchwała składu 7 sędziów SN z 14 lutego 1967 r., sygn. akt 42/66, „Palestra” 1967, nr 10-11.
- Uchwała SN z 21 września 1978 r., sygn. akt VII KZP 26/78, OSNKW 1978, Nr 11, poz. 126.
- Uchwała SN z 25 marca 2003 r., sygn. akt I KZP 4/03, OSNKW 2003, Nr 3-4, poz. 27.
- Uchwała SN z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 8/06, OSNKW 2006, Nr 10, poz. 87.
- Uchwała SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 17/12, OSNKW 2012, Nr 12, poz. 123.
- Uchwała SN z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt III CZP 57/12, OSNC 2013, Nr 6, poz. 69.
- Wyrok SA w Gdańsku z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II AKa 95/13, Lex nr 1419013.
- Wyrok SA w Katowicach z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt II AKa 83/17, Lex nr 2333060.
- Wyrok SA w Lublinie z 12 lipca 2018 r., sygn. akt II Aka 133/18, Legalis.
- Wyrok SA w Szczecinie z 6 lipca 2017 r., sygn. Akt II Aka 84/17, Legalis.

- Wyrok SA w Warszawie z 20 listopada 2019 r., sygn. akt II AKa 211/19, Lex nr 3069823.
Wyrok SA w Warszawie z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II AKa 76/20, Lex nr 3046974.
Wyrok SN z 3 lutego 2006 r., sygn. akt II KK 346/05, OSNKW 2006, Nr 3, poz. 30.
Wyrok SN z 15 października 2008 r., sygn. akt IV KK 113/08, Lex nr 469408.
Wyrok SN z 9 października 2012 r., sygn. akt WA 22/12, Legalis.
Wyrok SN z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SDI 13/13, Lex nr 1375237.
Wyrok SN z 18 lipca 2014 r., sygn. akt SNO 34/14, Lex nr 1490294.
Wyrok SN z 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt V KK 407/14, Lex nr 1683375.
Wyrok SN z 8 grudnia 2016 r., sygn. akt II KK 372/16, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2017, Nr 2, poz. 3.
Wyrok SN z 27 października 2020 r., sygn. akt I KK 24/20, Lex nr 3277503.
Wyrok SN z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt II DK 15/21, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20dk%2015-21.pdf>.
Wyrok SN z 10 lutego 2021 r., sygn. akt II DK 16/21, Lex nr 3119633.

Źródła internetowe

- Dwa delikty adwokata – musi być kara łączna*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dwa-delikty-adwokata-musi-byc-kara-laczna,507162.html>.
Kary dyscyplinarne w ustawie o radcach prawnych, https://www.temidium.pl/arttykul/kary_dyscyplinarne_w_ustawie_o_radcach_prawnych-5620.html.

Cumulative punishment adjudicated by bar disciplinary courts – some selected reflections

Summary

An important issue to which more attention should be paid, as it raises many different doubts in practice, is the issue of the size of the cumulative penalty imposed by the disciplinary courts of attorneys. In light of the current Law on the Legal Profession of Lawyers¹ in accordance with the wording of Article 842: 1. In the event of simultaneous punishment for several disciplinary offenses, the disciplinary court shall impose a penalty for individual offenses and then a cumulative penalty. 2. The following rules shall apply in the adjudication of the cumulative penalty: 1) if the penalty of admonishment and reprimand is adjudged, a combined penalty of reprimand shall be imposed; 2) the penalties of admonishment and reprimand shall not be combined with a monetary penalty; 3) with monetary penalties, the combined monetary penalty shall not exceed the sum of these penalties and shall not be less than the highest of the monetary penalties adjudged; 4) the penalty of suspension from professional activity

shall not be combined with the penalties of warning, reprimand and pecuniary penalty; 5) in the case of penalties of different types and the penalty of expulsion from the Bar imposed for several offenses, the combined penalty of expulsion from the Bar shall be imposed, and in the case of concurrent pecuniary penalties, the penalty shall be imposed according to the rules provided for in paragraph 3. 3. In the event that the defendant committed two or more disciplinary offenses before the first, even if invalid, ruling on any of them, a joint ruling shall be issued, provided that the punishments imposed are cumulative according to the rules provided for in paragraph (2).

The rules provided for the adjudication of the aggregate penalty shall be applied accordingly in the case of the issuance of a cumulative sentence. Therefore, the purpose of this publication is an in-depth analysis of selected aspects related to the adjudication of the aggregate penalty regulated by the Law on the Bar. Thus, attention should be paid to, among others, on such issues as: the cumulative penalty against the background of the evolution of the Polish legislation; the cumulative penalty in the current state of the law; the problem of adjudicating the cumulative penalty in the case of punishment with two or more unitary penalties; the issue of issuing a cumulative ruling, the impact of the statute of limitations of criminality and the statute of limitations of execution of the penalty on the decision on the cumulative penalty; the problem of determining the periods of served sentences credited towards the cumulative penalty; the lack of a ruling on the cumulative penalty as a basis for revoking the judgment; the cumulative penalty in the currently effective Law on Legal Advisers of July 6, 1982.

Keywords: cumulative judgment, cumulative adjudication, bar, bar ethics, bar disciplinary courts, disciplinary penalties

DOI: 10.31648/kpp.10915

Maciej Jurzyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7342-7158

m.jurzynski@gmail.com

Wykonywanie przez gminy rejestracji stanu cywilnego – wybrane problemy

Wstęp

Powszechna, jednolita i państwowa rejestracja stanu cywilnego jest prowadzona w Polsce od 1 stycznia 1946 r., czyli od blisko 80 lat¹, odgrywając niewątpliwie doniosłą rolę społeczną. Jak wskazał Józef Litwin, „rejestrację stanu cywilnego prowadzi się zarówno w interesie państwa, jak i w celu zabezpieczenia tych praw obywateli, które wynikają ze stosunków unormowanych w prawie rodzinnym”². Początkowo rejestracja stanu cywilnego była zadaniem zleconym gminom, jednakże w 1950 r. samorząd terytorialny w Polsce przestał istnieć na okres 40 lat³, a rejestracja stanu cywilnego została powierzona organom administracji państwowej. Natomiast w 1990 r. prawodawca przywrócił samorząd terytorialny na poziomie gminy⁴, zaś prowadzenie rejestracji stanu cywilnego przekazał do właściwości organów gmin jako zadanie zlecone⁵ i do dzisiaj pozostaje ona zadaniem gmin.

Rejestracja stanu cywilnego jest zagadnieniem niewątpliwie obszernym i wieloaspektowym. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania analizie poddano wybrane, aktualne problemy dotyczące wykonywania przez gminy rejestracji stanu

¹Została wprowadzona na mocy dekretu z dnia 25 września 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1945 r., Nr 48, poz. 212).

²J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 22.

³E. Olejniczak-Szałowska, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 418.

⁴Nastąpiło to na mocy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95). Od 1 stycznia 1999 r., w związku z reformą ustrojową państwa i utworzeniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego (powiatu i województwa samorządowego), tytuł ustawy otrzymał brzmienie: o samorządzie gminnym.

⁵Podstawę prawną przekazania zadania do właściwości organów gmin stanowił art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198).

cywilnego. Rozważania koncentrują się na problematyce istoty i charakteru prawnego rejestracji stanu cywilnego oraz prawnych aspektów organizacji i finansowania jej wykonywania przez gminy. W pracy zastosowano metodę prawną-dogmatyczną i obserwacyjną. Rozważania oparto na analizie odpowiednich aktów prawnych, literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego oraz obserwacjach własnych autora.

Rejestracja stanu cywilnego – pojęcie i charakter prawny zadania

Od 1 marca 2015 r. zasady i tryb rejestracji stanu cywilnego są uregulowane w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej jako p.a.s.c.)⁶. Natomiast samo pojęcie rejestracji stanu cywilnego nie zostało prawnie zdefiniowane. W literaturze przedmiotu definicję tego pojęcia zaprezentował Michał Wojewoda, który wskazał, że „rejestrację stanu cywilnego można określić jako system obligatoryjnych i ciągłych wpisów, dotyczących sytuacji prawnej osoby fizycznej, ze szczególnym uwzględnieniem jej stanu osobistego oraz pozycji w rodzinie”⁷. Natomiast za Alicją Czajkowską można powtórzyć, że „rejestracja stanu cywilnego polega na dokumentowaniu w formie aktów stanu cywilnego: urodzenia, małżeństwa i zgonu oraz zmian, które występują po ich sporządzeniu, a mają wpływ na treść aktu oraz stan cywilny osoby, której akt dotyczy”⁸.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 p.a.s.c. stanem cywilnym jest sytuacja prawna osoby wyrażona przez cechy indywidualizujące osobę, kształtowana przez zdarzenia naturalne, czynności prawne lub orzeczenia sądów, lub decyzje organów, stwierdzona w akcie stanu cywilnego⁹. Natomiast art. 2 ust. 2 p.a.s.c. stanowi, że „rejestracji stanu cywilnego dokonuje się w rejestrze stanu cywilnego w formie aktów stanu cywilnego”. Z przytoczonej normy prawnej wynika, że podstawową formą działania organu właściwego w sprawach rejestracji stanu cywilnego jest akt stanu cywilnego¹⁰. Zgodnie z art. 2 ust. 3 p.a.s.c. to „wpis o urodzeniu, małżeństwie albo zgonie w rejestrze stanu cywilnego wraz z treścią późniejszych wpisów wpływających na treść lub ważność tego aktu”. Aktami w rozumieniu ustawy są również akty sporządzone w księgach prowadzonych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów i przeniesione do rejestru stanu cywilnego¹¹.

⁶Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.

⁷M. Wojewoda, *Przypisek przy akcie stanu cywilnego i jego rola w systemie rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017, nr 1, s. 85.

⁸A. Czajkowska, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, 2015, Lex, komentarz do art. 1, teza 6.

⁹W piśmiennictwie sygnalizowane są niedostatki definicji legalnej pojęcia „stan cywilny”. Więcej na ten temat zob. np. J. Słyk, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 35–36.

¹⁰P. Sobotko, *Głosa do postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2749/17 oraz IV SA/Wa 208-213/18*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2018, nr 2, s. 147.

¹¹Rejestr stanu cywilnego jest prowadzony w systemie teleinformatycznym. Został utworzony w celu prowadzenia rejestracji w postaci elektronicznej, a gminy mają do niego bezpośredni dostęp. Utrzymanie i rozwój rejestru stanu cywilnego, w celu realizacji zadań określonych w p.a.s.c., zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji.

Za akty stanu cywilnego uznaje się dokumenty urzędowe o szczególnej mocy dowodowej, która wynika z art. 3 p.a.s.c. Przepis ten stanowi, że „akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych; ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym”, natomiast z art. 2 ust. 5 p.a.s.c. wynika, że czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego inne niż akty stanu cywilnego są dokonywane w formie decyzji administracyjnej¹² albo czynności materialno-technicznej¹³. Stosownie do art. 2 ust. 6 p.a.s.c. formę decyzji administracyjnej przybiera również odmowa dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Pojęcia decyzji administracyjnej i czynności materialno-technicznej nie mają definicji legalnej, ale zostały dobrze opracowane w piśmiennictwie. Należy przyjąć, że decyzja administracyjna to oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji, kształtujące sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie¹⁴. Z kolei czynności materialno-techniczne to czynności faktyczne oparte na przepisach prawa, wywołujące skutki prawne nie poprzez tworzenie norm prawnych, tylko przez fakty, z którymi obowiązujące przepisy wiążą powstanie określonych konsekwencji w sferze stosunków prawnych¹⁵.

Hubert Izdebski trafnie zaliczył wykonywanie rejestracji stanu cywilnego do zadań jednostek samorządu terytorialnego o charakterze rejestracyjno-ewidencyjnym, polegających na prowadzeniu odpowiednich rejestrów publicznych lub dokonywaniu w nich wpisów lub rejestracji danych. Wskazał również, że dokonanie wpisu jest na ogół czynnością materialno-techniczną, a odmowa wpisu (jeżeli wpis dokonywany jest na wniosek) ogólnie wymaga formy decyzji administracyjnej, co świadczy o przynależności tej problematyki do sfery administracji reglamentacyjno-porządkowej, w której występuje element *imperium* publicznego¹⁶. Zadanie jest wykonywane głównie w formach władczych, gdyż stoi za nimi atrybut przymusu. Formy te oparte są na nierównorzędności stron stosunku prawnego¹⁷.

Rejestracja stanu cywilnego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym gminom, co wynika z art. 6 ust. 1 p.a.s.c. W doktrynie wskazano, że klasyczna teoria samorządu dzieli jego zadania na własne i zlecone. Terenowe związki samorządowe otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi – jest to wyraz władztwa samorządowego. Istotą tych spraw jest wykonywanie

¹² Formę decyzji administracyjnej ustawodawca zastrzegł dla czynności określonej w art. 59 ust. 4 p.a.s.c., polegającej na odmowie przyjęcia oświadczenia o wyborze imienia lub imion dziecka, jeżeli wybrane imię lub imiona są w formie zdrobniającej lub mają charakter ośmieszający lub nieprzyzwoity lub nie wskazują na płeć dziecka, oraz wyborze dziecku imienia z urzędu.

¹³ *De lege lata* forma czynności materialno-technicznej jest przewidziana dla wielu czynności rejestracyjnych, np. sprostowania lub uzupełnienia aktu stanu cywilnego, transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego.

¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda, M. Grzywacz, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 349.

¹⁵ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 145-146.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 189.

¹⁷ Por. A. Mednis, D. Sześciło, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 79.

zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio z potrzeb wspólnot terytorialnych, inne zaś zostały powierzone przez państwo¹⁸. W uchwale z 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych”¹⁹.

Konstytucja RP²⁰ utrzymuje podział zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone, gdyż w art. 166 ust. 1 stanowi, iż zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast w myśl art. 166 ust. 2 „jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Zadania publiczne można zaś określić jako zadania nałożone prawnie na organy władzy publicznej, czyli szczególnego rodzaju usługi, do których świadczenia są zobowiązane te organy²¹. W piśmiennictwie trafnie podniesiono, że zadania zlecone „nie mają charakteru lokalnego bądź regionalnego, jak ma to miejsce w przypadku zadań własnych. Nie są one przypisane do realizacji organom samorządu terytorialnego jako służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są natomiast zadaniami typowo państwowymi, dotyczącymi innymi słowy funkcjonowania państwa, a nie jedynie wspólnoty samorządowej. Nie oznacza to jednak, że dla wspólnoty tej nie mają one znaczenia”²². Jednocześnie podkreślono, że to państwo decyduje, które zadania wykonuje administracja rządowa, a które zdecentralizowany samorząd terytorialny²³.

Jak wskazuje Aneta Szymczak, „z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika przede wszystkim, że przekazanie zadania nie może być arbitralne, lecz musi znajdować usprawiedliwienie w uzasadnionej potrzebie państwa. Warunkiem formalnym jest natomiast obowiązek dokonania owego zlecenia w formie aktu ustawy, który musi określać tryb przekazania i sposób wykonywania zadania”²⁴. Ponadto „określenie w normach o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wymienionych treści wiąże się z koniecznością zapewnienia jednolitego zakresu i sposobu wykonywania zadania oraz zachowania podobnego standardu w skali całego kraju. Są to bowiem zadania o charakterze ogólnopaństwowym, które jednostki samorządu terytorialnego wykonują na rzecz administracji rządowej”²⁵. Jak trafnie ujął to Trybunał Konstytucyjny, przy zadaniach zleconych

¹⁸ B. Dolnicki, J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 2, teza 5.

¹⁹ Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, Lex nr 25335.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

²¹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 14.

²² A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, 2016, Legalis, komentarz do art. 166, pkt III, teza 2.

²³ D. Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 12.

²⁴ A. Szymczak, *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 7-8.

²⁵ *Ibidem*, s. 8-9.

mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania. Rola organów lokalnych sprowadza się bowiem do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania²⁶. Reasumując, ustawodawca – kierując się potrzebą jak najbardziej efektywnego wykonywania rejestracji stanu cywilnego – przeniósł obowiązek jej realizacji na gminy. Jednocześnie ustanowił nadzór nad rejestracją, który zgodnie z art. 11 ust. 1 p.a.s.c. sprawuje właściwy miejscowo wojewoda, będący organem terenowej administracji rządowej.

Na zakończenie tej części rozważań, w celu zobrazowania skali zadania zleconego gminom, jakim jest wykonywanie rejestracji stanu cywilnego, należy wskazać, że w 2023 r. sporządzono w całej Polsce ponad 975 tys. aktów stanu cywilnego, dokonano niemal 205 tys. czynności materialno-technicznych nieskutkujących sporządzeniem aktu, wydano ponad 3200 decyzji w sprawach rejestracji stanu cywilnego²⁷ i prawie 5,5 mln odpisów aktów stanu cywilnego oraz przeniesiono ponad 3 mln 270 tys. aktów z ksiąg do rejestru²⁸.

Organizacja wykonywania rejestracji stanu cywilnego

Jak wynika z art. 6 ust. 1 p.a.s.c., rejestracja stanu cywilnego jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego. Ustawa nie rozstrzyga, czy urząd stanu cywilnego stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną, jednak należy przyjąć, że wchodzi on w skład urzędu gminy. Bowiem art. 6 ust. 1 p.a.s.c. stanowi odpowiednik art. 5a poprzednio obowiązującej ustawy²⁹, który wskazywał, że „urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędu gminy”. Należy zgodzić się z poglądem Piotra Kasprzyka, że wprowadzona zmiana ma charakter jedynie werbalny³⁰. W konsekwencji określając strukturę organizacyjną urzędu gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako kierownik jednostki musi uwzględnić, że w jego ramach powinien funkcjonować urząd stanu cywilnego (dalej jako USC).

Przepis art. 6 ust. 3 p.a.s.c. stanowi, że kierownikiem USC jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dalsze przepisy wskazują, że liczba mieszkańców danego okręgu rejestracji stanu cywilnego³¹ warunkuje zatrudnienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zastępcy kierownika USC oraz innej osoby na stanowisku kierownika USC.

²⁶ Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Lex nr 198685.

²⁷ Liczba ta uwzględnia wszystkie decyzje wydane w sprawach uregulowanych w p.a.s.c., w tym decyzje o odmowie wydania dokumentu z rejestru stanu cywilnego.

²⁸ Dane ustalono na podstawie sprawozdań rocznych za 2023 r. sporządzonych i przekazanych przez urzędy wojewódzkie do Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA.

²⁹ Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1264 ze zm.).

³⁰ P. Kasprzyk, *Relacja pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a zawodowym kierownikiem USC w prawie polskim*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2015, nr 1, s. 38; por. A. Czajkowska, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, op. cit., komentarz do art. 6, teza 3.

³¹ Zasadniczo gmina jest okręgiem stanu cywilnego (art. 6 ust. 2 p.a.s.c.). Dopuszczalna jest zmiana okręgu rejestracji stanu cywilnego przez ustalenie właściwości USC dla więcej niż jednego okręgu rejestracji lub przez ustalenie właściwości kilku USC w jednym okręgu rejestracji (art. 7 ust. 1 p.a.s.c.). Aktualnie w Polsce funkcjonuje 2255 urzędów stanu cywilnego, zaś gmin jest 2477, co oznacza, że niektóre okręgi rejestracji stanu cywilnego obejmują swoim zasięgiem więcej niż jedną gminę.

W art. 6 ust. 4 przyjęto, że w okręgach liczących poniżej 50 tys. mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia zastępcę kierownika USC oraz może zatrudnić inną osobę na stanowisku kierownika USC. Natomiast z art. 6 ust. 5 wynika, że w okręgach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika USC oraz może zatrudnić zastępcę lub zastępców kierownika USC. W obu przypadkach decydujące znaczenie mają względy organizacyjne USC oraz samej gminy³². Celem regulacji jest zapewnienie ciągłości rejestracji. Losowy charakter zdarzeń (urodzenia, zgonu) podlegających wpisowi do rejestru stanu cywilnego wymaga, aby w USC zawsze była obecna przynajmniej jedna osoba uprawniona do dokonywania wszystkich czynności, tj. kierownik USC lub jego zastępca. Natomiast upoważnieni pracownicy urzędu gminy mogą dokonywać tylko niektórych czynności, wymienionych enumeratywnie w art. 10 ust. 1 i 2 oraz 124a ust. 1 ustawy.

W małych okręgach rejestracji, w których liczba zdarzeń jest nieznaczną, osobom zatrudnionym na stanowiskach kierownika USC lub zastępcy kierownika USC z konieczności powierza się również szereg innych zadań gminy. Nie sprzyja to zdobywaniu przez te osoby biegłości w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Ponadto w wielu jednostkach zadania USC wykonuje tylko jeden pracownik (nie wliczając wójta)³³. W razie jego absencji pojawia się problem z zapewnieniem realnego i skutecznego zastępstwa w USC.

Trzeba również zauważyć, że przepisy p.a.s.c. nie wskazują, czy w przypadku zatrudnienia innej osoby na stanowisku kierownika USC, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zachowuje kompetencje w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Problem ten istniał także na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy. W związku z nim wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy. Pierwszy z nich przewiduje, że zatrudnienie innej osoby na stanowisku kierownika USC nie pozbawia wójta kompetencji i uprawnień kierownika USC³⁴. Natomiast według drugiego poglądu, dominującego w piśmiennictwie, nie można przyjąć, że piastunem organu, jakim jest kierownik USC, mogą być jednocześnie dwie osoby, tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz zawodowy kierownik USC powołany na ten urząd. Zatrudnienie innej osoby na stanowisku kierownika USC powoduje, że wójt przestaje być kierownikiem USC i traci uprawnienia w tym zakresie³⁵. Zaś praktyka

³² A. Czajkowska, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, op. cit., komentarz do art. 6, teza 5.

³³ Przykładowo: w woj. warmińsko-mazurskim rejestrację stanu cywilnego wykonuje 101 ze 116 gmin. Aż 47 z nich wykazało w sprawozdaniu rocznym za 2023 r., że zadania USC realizuje jedna osoba.

³⁴ Pogląd taki zaprezentował np. NSA w wyroku z 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1324/07, Lex nr 465023, jak również dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA w piśmie z 6 marca 2015 r. nr DSO-WSC-6000-56/2015, a w piśmiennictwie np. D. Sorbian, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, op. cit., komentarz do art. 9, teza 3.

³⁵ Zwolennicy tego stanowiska wskazują na fakt, że wójt i kierownik USC to dwa różne, odrębne organy w znaczeniu konstrukcji prawnej. Zatem z datą zatrudnienia innej osoby do piastowania funkcji organu, jakim jest kierownik USC, wójt nie jest już uprawniony do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Zob. np. P. Kasprzyk, *Relacja...*, s. 36-37; M. Gurdek, *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 114-115; eadem, *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 93 i nast.; M. Domański, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2022, Legalis, komentarz do art. 1, teza 69; D. Ziolkowski, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach...*, s. 86-87.

gmin jest w tym zakresie niejednolita. Na ogół wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wykonują funkcje z zakresu rejestracji stanu cywilnego okazjonalnie, najczęściej pod nieobecność zawodowego kierownika USC lub jego zastępcy. Niemniej jednak wątpliwości pozostają. Słuszna jest przy tym uwaga Magdaleny Gurdek, że ustawodawca nie wyszedł naprzeciw oczekiwaniom i nadal nie uregulował tej kwestii wprost, tylko po raz kolejny wprowadził przepis, który może być rozumiany dwojako. Zdaniem autorki „wydaje się, że jak zwykle jest to wynikiem braku jego dbałości o dobór odpowiednich słów i budowę konstrukcji zdania”³⁶.

W literaturze przedmiotu trafnie podkreśla się, że kierownik USC i jego zastępca, jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, są w zakresie kompetencji przyznanych im z mocy p.a.s.c. autonomiczni, tzn. działają w imieniu własnym, a nie z upoważnienia organu gminy³⁷. Jednakże jako pracownicy zatrudnieni w urzędzie gminy są pracownikami samorządowymi, a wójt (będący kierownikiem urzędu) jest ich zwierzchnikiem służbowym i może im wydawać polecenia służbowe. Przepisy rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁸ zaliczają stanowiska kierownika USC i zastępcy kierownika USC do stanowisk kierowniczych urzędniczych.

Ustawodawca przewidział wysokie wymaganie kwalifikacyjne wobec osób zajmujących stanowiska kierownicze w USC³⁹. Chciał w ten sposób docenić pozycję samego USC oraz rangę wykonywanych w nim zadań, które wymagają szczególnego przygotowania zawodowego. Ustawodawca jest niekonsekwentny, ponieważ takich wymagań nie stawia wobec wójta, który pełni lub chce pełnić funkcję kierownika USC. Zdaniem Piotra Kasprzyka jest to niedopatrzenie ustawodawcy, który przedkłada wolę wyborcy nad kompetencje i kwalifikacje wymagane od zawodowego kierownika USC⁴⁰. Zaś Magdalena Gurdek wskazała, że „utrzymanie zasady, w myśl której wójt, który nie musi się legitymować żadnym wykształceniem, jest nadal kierownikiem USC z mocy prawa, ocenić należy jako co najmniej nieracjonalne. (...) Wydaje się, że skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie surowych wymagań kwalifikacyjnych dla osób

³⁶M. Gurdek, *Obowiązek zatrudnienia kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy w świetle przepisów nowej ustawy prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 28 listopada 2014 roku*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. XIX, z. 2, s. 142.

³⁷P. Kasprzyk, *Relacja...*, s. 37.

³⁸Załącznik nr 3, tabela II A pkt 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960 ze zm.).

³⁹Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.a.s.c. na stanowisku kierownika USC oraz zastępcy kierownika USC może być zatrudniona osoba inna niż piastująca funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która ma obywatelstwo polskie, pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz posiada m.in. dyplom ukończenia wyższych studiów prawnych lub administracyjnych potwierdzający uzyskanie tytułu zawodowego magistra albo dyplom potwierdzający uzyskanie tytułu zawodowego magistra i świadectwo ukończenia studiów podyplomowych w zakresie administracji, jak również posiada łącznie co najmniej trzyletni staż pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach lub w samorządowych jednostkach organizacyjnych, w służbie cywilnej, w urzędach państwowych lub w służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi.

⁴⁰P. Kasprzyk, [w:] P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego*, t. 1: *Podstawowe instytucje prawa o aktach stanu cywilnego*, Lublin 2018, s. 46–47.

ubiegających się o stanowisko kierownika USC lub jego zastępcy, powinien wymagać dokładnie takich samych kwalifikacji od wójta. Zdarza się co prawda, że niektórzy wójtowie rzeczywiście legitymują się takim wykształceniem, o którym mowa w art. 8 p.a.s.c., ale są to nieliczne przypadki⁴¹.

Praca na stanowisku kierownika USC ma szczególnie odpowiedzialny charakter, na co trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w jednym z orzeczeń. Sąd podkreślił, że kierownik USC jest pracownikiem wyposażonym w niezwykle istotne uprawnienia z zakresu szeroko rozumianego prawa rodzinnego. Podejmuje on czynności związane z rejestracją stanu cywilnego, a także związane z innymi zdarzeniami mającymi wpływ na stan cywilny. Sprowadzanie obowiązków tego rodzaju jedynie do dodatkowych czynności pracownika zatrudnionego w innym charakterze uznać należy za niedopuszczalne⁴².

Wykonywanie przez gminy rejestracji stanu cywilnego wymaga również zapewnienia odpowiednich środków rzeczowych i warunków lokalowych. Od 1 marca 2015 r. rejestracja jest prowadzona w postaci elektronicznej, więc kluczowym elementem stanowiska pracy stał się sprzęt komputerowy. Jego sprawność ma istotny wpływ na jakość i szybkość wykonywania zadania. Ponadto pomieszczenia USC, w których przechowywane są blankiety dokumentów wydawanych z rejestru stanu cywilnego, powinny spełniać wymogi określone w art. 43 ustawy o dokumentach publicznych⁴³, m.in. muszą być zamykane, a dostęp do nich rejestrowany. Jeżeli pomieszczenie znajduje się na parterze, okna zewnętrzne powinny być odpowiednio zabezpieczone. Wymogi powyższe znajdują zastosowanie, ponieważ dokumenty wydawane z rejestru stanu cywilnego zostały zakwalifikowane przez ustawodawcę do dokumentów publicznych kategorii pierwszej, czyli dokumentów najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Z kolei przepisy art. 27 ust. 2 i art. 128 ust. 2 p.a.s.c. formułują obowiązek przechowywania akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego sporządzonych w postaci papierowej i ksiąg stanu cywilnego w archiwum urzędu stanu cywilnego, w miejscu zapewniającym ich zabezpieczenie, co wymaga wydzielenia pomieszczenia zapewniającego odpowiednie warunki przechowywania tych dokumentów. Ustawa nie przewiduje natomiast obowiązku zorganizowania odrębnej sali ślubów. Jednakże art. 85 ust. 1 p.a.s.c. wymaga, aby zawarcie małżeństwa przed kierownikiem USC nastąpiło z zachowaniem uroczystej formy. Jednym z jej elementów jest niewątpliwie wystrój pomieszczenia, w którym kierownik USC udziela ślubu. Większość urzędów posiada sale ślubów⁴⁴, jednak w niektórych jednostkach pomieszczenia te nie były remontowane od wielu lat, przez co nie spełniają aktualnych oczekiwań co do uroczystej formy zawarcia małżeństwa.

⁴¹ M. Gurdek, *Obowiązek zatrudnienia...*, s. 144.

⁴² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Go 836/07, CBOSA.

⁴³ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1006 ze zm.).

⁴⁴ W praktyce pomieszczenia te są wykorzystywane nie tylko do przeprowadzania ceremonii ślubnych, ale również innych wydarzeń, np. uroczystości wręczenia medali za długoletnie pożycie małżeńskie.

Finansowanie wykonywania rejestracji stanu cywilnego

Koszty wykonywania przez gminy rejestracji stanu cywilnego powinny być pokrywane środkami z dotacji celowej pochodzącej z budżetu państwa. Jak trafnie wskazuje Magdalena Budziarek, obowiązek finansowania zadań z zakresu administracji rządowej w formie dotacji celowych – a więc z budżetu państwa – nie budzi żadnych wątpliwości i wynika zarówno z regulacji konstytucyjnych, jak i z przepisów rangi ustawowej⁴⁵. Można go wywieść z art. 166 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP. Ponadto znajduje oparcie w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako u.d.j.s.t.)⁴⁶, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Również art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁷ zastrzega, że gmina ma otrzymywać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych. Dotacje celowe, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., mają zatem charakter obligatoryjny, a ustawodawca wprost sformułował w stosunku do nich zasadę adekwatności⁴⁸. Natomiast z art. 129 ustawy o finansach publicznych⁴⁹ wynika, że kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej określane są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Podobną regulację zawiera art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.

Dotacje celowe na zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego są przekazywane gminom przez wojewodów. Przepis art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. wskazuje, że owo przekazywanie powinno następować w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W przypadku niedotrzymania tego warunku gminie przysługuje – w myśl art. 49 ust. 6 ustawy – prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Ma on zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, jak i przekazania ustalonych w budżecie dotacji w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań. Roszczenie gminy ma charakter cywilnoprawny, ale jego źródło leży w unormowaniach dotyczących kompetencji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz w unormowaniach

⁴⁵M. Budziarek, *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 28.

⁴⁶Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356).

⁴⁷Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609).

⁴⁸Por. K. Żmuda-Matan, *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 21.

⁴⁹Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

dotyczących zasad finansowania tych jednostek⁵⁰. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi gwarancję ochrony interesów finansowych gmin realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej⁵¹.

Podziału dotacji celowych na poszczególne gminy dokonuje wojewoda (art. 50 u.d.j.s.t.). Dotacje na realizację zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego (jak również ewidencji ludności i dowodów osobistych) zostały zaplanowane z uwzględnieniem jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji wysokości kosztów ich realizacji przez gminy. Dotacja celowa dla każdej jednostki jest przyznawana w sposób szacunkowy w oparciu o prognozowaną liczbę spraw z zakresu zleconych zadań. Natomiast rozliczenie wielkości dotacji następuje według kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoczonego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny. W konsekwencji jeżeli gmina nie zrealizuje wszystkich prognozowanych zadań z tego zakresu, a mimo to wykorzysta całą przyznaną dotację, będzie zobowiązana do jej zwrotu w części jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem⁵². W praktyce niektóre gminy, z uwagi na niedużą liczbę realizowanych zadań, otrzymują dotacje w wysokości kilkunastu tys. zł rocznie, co nie pozwala im na zatrudnienie zastępcy kierownika USC w wymiarze choćby połowy etatu. Z powyższego systemu finansowania realizacji zadania wyłączona została renowacja ksiąg stanu cywilnego, która jest rozliczana odrębnie, na podstawie faktycznie poniesionych przez gminę kosztów.

Celem dokonanej standaryzacji było ujednoczenie w skali całego kraju sposobu naliczania dotacji na realizację przedmiotowych zadań⁵³. W literaturze przedmiotu wskazano jednak, że wbrew założeniom stosowany system ustalania kwot dotacji nie wpłynął na poprawę przejrzystości finansów publicznych⁵⁴. Ponadto system nie pozwala na realizację zasady adekwatności, przez co zadania są często niedofinansowane, tzn. wysokość dotacji celowych z budżetu państwa nie pokrywa wszystkich kosztów ponoszonych przez gminy, które obejmują nie tylko koszty osobowe, ale również koszty rzeczowe i wydatki inwestycyjne (zakup lub serwis sprzętu informatycznego, remonty pomieszczeń, wymianę wyposażenia itp.). Ponieważ gminy nie mogą zaprzestać realizacji tych zadań, zmuszone są przekazywać na ten cel również środki własne⁵⁵. W konsekwencji pozostaje im droga sądowa dochodzenia należnych świadczeń od Skarbu Państwa, stanowiących różnicę pomiędzy środkami otrzymanymi w ramach dotacji a faktycznie poniesionymi kosztami realizacji zadań zleconych. Jednocześnie zgodnie

⁵⁰ Wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt V CSK 144/17, Lex nr 2475062.

⁵¹ Wyrok NSA z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 237/22, CBOSA.

⁵² Teżę tę potwierdza np. wyrok NSA z 6 grudnia 2023 r., sygn. akt I GSK 142/20, CBOSA.

⁵³ M. Kaliński, R. Kujawiński, *Finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli i orzecznictwa sądowego*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 1-2, s. 57. Zob. także: S. Wojciechowski, *Dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017 nr 1, s. 159-165.

⁵⁴ M. Kaliński, R. Kujawiński, op. cit., s. 58.

⁵⁵ S. Wojciechowski, *Dotacje celowe...*, s. 160 i nast.; idem, *Reakcja gmin względem systemu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2019, nr 2, s. 77.

z art. 6 Kodeksu cywilnego⁵⁶ ciężar udowodnienia, że przyznana kwota dotacji została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań, spoczywa na gminie jako podmiocie, który z tego faktu wywodzi skutki prawne. Materia jest niewątpliwie skomplikowana, a orzekanie przez sąd co do zasady wymaga wiedzy specjalnej⁵⁷. Konieczność skorzystania z opinii biegłego lub biegłych z reguły oznacza jednak znaczne przedłużenie postępowania cywilnego⁵⁸.

W praktyce nieliczne gminy korzystają z uprawnienia określonego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., jednak na ogół sądy zasądzają na ich rzecz świadczenia⁵⁹. Na akceptację zasługuje pogląd wyrażony przez Jarosława Stasiaka, że „możliwość realizacji roszczenia w drodze sądowej niewątpliwie zabezpiecza finansowanie zadań zleconych w dłuższym terminie; problem, że wydatki należy ponosić na bieżąco, już w chwili pojawienia się określonej potrzeby”⁶⁰.

Trzeba również zauważyć, że stopniowe podnoszenie stawki roboczogodziny⁶¹ zapewnia zwiększanie dotacji dla gmin, jednak nie rozwiązuje całkiem problemu niedofinansowania realizacji zadania. Rzecz w tym, że dotacje celowe powinny odpowiadać kosztom realizacji zadania, zaś obliczenie tych kosztów zawsze może być uznane za względne i generować spór⁶² (co zresztą pokazują prowadzone postępowania sądowe). Istotnym problemem wydają się także wydatki inwestycyjne. Niektóre gminy decydują się na kierowanie do wojewodów wniosków o zwiększenie dotacji z przeznaczeniem na konkretny wydatek, np. remont sali ślubów. Jednak z uwagi na brak stosownej regulacji decyzje wojewodów są w tym zakresie uznaniowe, co nie sprzyja przejrzystości systemu finansowania wykonywania rejestracji stanu cywilnego.

Podsumowanie i wnioski

Rejestracja stanu cywilnego w Polsce jest zadaniem o charakterze ogólnopaństwowym, wykonywanym przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Stanowi zadanie złożone i odpowiedzialne, wymaga odpowiedniego przygotowania merytorycznego i dużej wiedzy z różnych obszarów prawa. Wobec tego jako uzasadnione należy ocenić określenie przez ustawodawcę wysokich wymogów kwalifikacyjnych dla osób zatrudnianych na stanowiskach kierownika USC i zastępcy kierownika USC. Wydaje się, że te same wymogi powinny być stosowane do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełniącego funkcję kierownika USC z mocy prawa.

⁵⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610).

⁵⁷ Por. wyrok SN z 21 października 2021 r., sygn. akt V CSKP 52/21, Lex nr 3275958.

⁵⁸ J. Stasiak, *Problem niedofinansowania administracji lokalnej w zakresie zadań własnych oraz zleconych i możliwości jego rozwiązania*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 1, s. 58.

⁵⁹ Zob. np. wyrok SA w Katowicach z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt I ACa 602/22, Lex nr 3435690; wyrok SA w Krakowie z 8 czerwca 2021 r., sygn. akt I ACa 1193/19, Lex nr 3219687; wyrok SA w Łodzi z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa 664/17, Lex nr 2478519.

⁶⁰ J. Stasiak, op. cit., s. 59.

⁶¹ Przykładowo: w 2019 r. stawka roboczogodziny wynosiła 25,84 zł, natomiast na początku 2024 r. – 47,49 zł (co oznacza wzrost przez cztery lata o niemal 84%).

⁶² K. Żmuda-Matan, op. cit., s. 24.

W świetle dokonanych rozważań należy postulować modyfikację art. 6 p.a.s.c. w taki sposób, aby z niego jednoznacznie wynikało, czy w przypadku zatrudnienia innej osoby na stanowisku kierownika USC wójt zachowuje funkcję kierownika USC pełnioną z mocy prawa. Pozwoliłoby to na rozstrzygnięcie pojawiających się od lat rozbieżności interpretacyjnych oraz ujednoczenie praktyki gmin w tym zakresie.

Rozwiązaniem sygnalizowanych problemów dotyczących wykonywania rejestracji stanu cywilnego w małych gminach mogłoby być tworzenie większych okręgów rejestracji, obejmujących kilka gmin, w których USC zlokalizowane byłoby w większym ośrodku miejskim i zatrudniało więcej niż jedną osobę. *De lege lata* pozwala na to art. 7 p.a.s.c. Autor ma jednak świadomość, że takie rozwiązanie nie cieszyłoby się zapewne większym poparciem społecznym⁶³.

W kwestii finansowania wykonywania rejestracji stanu cywilnego należy wskazać, że gminy nie powinny przeznaczać środków własnych na ten cel, a koszty wykonywania zadania powinny być pokrywane w całości dotacją celową z budżetu państwa. Pewnym rozwiązaniem problemu może być dalsze podnoszenie stawki roboczogodziny służącej do ustalania kwot dotacji w celu pełniejszej realizacji zasady adekwatności. Wydaje się również, że powinny zostać uregulowane i ujednoczone zasady przyznawania gminom środków na realizację wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją zadania w celu ograniczenia uznaniowości i zwiększenia transparentności wydatkowania środków publicznych w tym zakresie.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Basior I., Czajkowska A., Sorbian D., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, 2015, Lex.
- Budziarek M., *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Gurdek M., *Obowiązek zatrudnienia kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy w świetle przepisów nowej ustawy prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 28 listopada 2014 roku*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. XIX, z. 2.
- Gurdek M., *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

⁶³ Ewentualna „likwidacja” USC w gminie – jako sprawa ważna dla tej gminy – wymagałaby konsultacji z mieszkańcami. Autorowi niniejszego opracowania jest znany przypadek, w którym gmina wycofała wniosek o zmianę okręgu poprzez ustalenie dla niej właściwości USC w innej gminie, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, w których mieszkańcy opowiedzieli się przeciwko takiemu rozwiązaniu.

- Gurdek M., *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Kaliński M., Kujawiński R., *Finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli i orzecznictwa sądowego*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 1–2.
- Kasprzyk P. (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego, t. 1: Podstawowe instytucje prawa o aktach stanu cywilnego*, Lublin 2018.
- Kasprzyk P., *Relacja pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a zawodowym kierownikiem USC w prawie polskim*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2015, nr 1.
- Kurzyna-Chmiel D., *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Osajda K., Domański M., Słyk J. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2022, Legalis.
- Osajda K., Domański M., Słyk J. (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, 2016, Legalis.
- Sobotko P., *Glosa do postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2749/17 oraz IV SA/Wa 208-213/18*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2018, nr 2.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Stasiak J., *Problem niedofinansowania administracji lokalnej w zakresie zadań własnych oraz zleconych i możliwości jego rozwiązania*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 1.
- Sześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Szymczak A., *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10.
- Wojciechowski S., *Dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017, nr 1.
- Wojciechowski S., *Reakcja gmin względem systemu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2019, nr 2.

Wojewoda M., *Przypisek przy akcie stanu cywilnego i jego rola w systemie rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017, nr 1.

Żmuda-Matan K., *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9.

Akty prawne

Dekret z dnia 25 września 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1945 r., Nr 48, poz. 212).

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

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru stanu cywilnego oraz akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1904).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610).

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1264 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1006 ze zm.).

Orzecznictwo

Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, Lex nr 25335.

Wyrok NSA z 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1324/07, Lex nr 465023.

Wyrok NSA z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 237/22, CBOSA.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2023 r., sygn. akt I GSK 142/20, CBOSA.

Wyrok SA w Łodzi z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa 664/17, Legalis nr 1760364.

Wyrok SA w Katowicach z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt I ACa 602/22, Legalis nr 2841088.

Wyrok SA w Krakowie z 8 czerwca 2021 r., sygn. akt I ACa 1193/19, Legalis nr 2607511.

Wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt V CSK 144/17, Legalis nr 1754807.

Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Lex nr 198685.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Go 836/07, CBOSA.

Registration of civil status by municipalities – selected problems

Summary

The article presents selected problems related to the performance of civil status registration by municipalities. First, the concept of civil status registration is explained and the legal forms in which it is performed are indicated. The authority of these forms determines the inclusion of civil status registration in the sphere of regulation and order administration. However, its classification by the legislator as tasks entrusted to municipalities in the field of government administration determines the method of financing the task and results in the fact that the role of municipalities in performing the task is reduced to executive functions. Moreover, the article discusses selected current problems related to the organization and financing of the performance of the task by municipalities, including qualification requirements and ensuring appropriate staffing in registry offices, as well as difficulties related to pursuing monetary claims by municipalities in the event of underfinancing of the task implementation by the government administration.

Keywords: municipalities, civil status registration, civil registry offices, commissioned tasks, financing of tasks, targeted subsidy

DOI: 10.31648/kpp.10916

Szymon Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-0919-9653

szymon.kisiel@uwm.edu.pl

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23¹ w sprawie
pociągnięcia Prezesa Narodowego Banku Polskiego do
odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu
(glosa częściowo krytyczna)**

Przyczynkiem do napisania paru słów komentarza na temat wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK) jest w pierwszej kolejności jego ustrojowa rola, a w dalszej podobna rola Trybunału Stanu (dalej jako TS) oraz ogólne tło prawne i polityczne działalności TK i Narodowego Banku Polskiego (dalej jako NBP).

Analizowane orzeczenie sędziów TK zapadło niejednomyślnie na rozprawie w składzie 5 sędziów w osobach Julia Przyłębska (prezes TK, przewodnicząca składu), Krystyna Pawłowicz (sędzia sprawozdawca), Bartłomiej Sochański, Bogdan Świączkowski, Rafał Wojciechowski. Z wnioskiem o sprawdzenie konstytucyjności wystąpiła grupa posłów (dalej jako wnioskodawcy) reprezentowana przez posła Krzysztofa Szczuckiego, zarzucając niekonstytucyjność:

- 1) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r., poz. 762) – z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu, w zakresie w jakim odnosi się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego – z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r., poz. 864/2 z późn. zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 7.6.2016, s. 47),

¹Wyrok TK z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23, OTK-A 2024, Nr 15.

art. 7 i art. 14 ust. 2 protokołu nr 4 do traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE C 202/1 z 7.6.2016, s. 230);

- 3) art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu, w zakresie w jakim nie przewiduje większości kwalifikowanej w odniesieniu do postanowienia w stan oskarżenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego – z art. 227 Konstytucji RP oraz art. 130 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 7 i art. 14 ust. 2 protokołu nr 4 do traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Statutu Europejskiego System Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

W każdym objętym badaniem konstytucyjności przepisie TK orzekł brak zgodności z Konstytucją RP. Niewątpliwie aktywność wnioskodawców wymuszona została prawdopodobnym złożeniem do Marszałka Sejmu, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2, wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności Adama Glapińskiego – Prezesa NBP. Z kronikarskiego obowiązku należy wskazać, że wniosek do TK został złożony przez wnioskodawców 30 listopada 2023 r., tymczasem wniosek do Marszałka Sejmu w sprawie postawienia przed TS wpłynął 23 marca 2024 r.

Ustawa o Trybunale Stanu² została uchwalona dnia 26 marca 1982 r. w zakresie przepisów, których konstytucyjność została podważona, tj. art. 11 i art. 13. ustawy o TS miały miejsce liczne nowelizacje (łącznie 9 razy). W przypadku art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze obowiązujące do czasu głosowanego orzeczenia TK, którego brzmienie przepis nabrał w drodze nowelizacji z dnia 12 grudnia 1992 r.³, obowiązywał przez ponad 30 lat od uchwalenia zmiany, nie budząc przez ten czas kontrowersji. W przypadku art 13 ust. 1a i 1b treść została do prawnego obrotu wprowadzona nowelizacją z dnia 6 września 2001 r.⁴, pozostając w nienaruszonej formie do momentu wydania rzeczzonego wyroku TK. Naturalnie kontrola konstytucyjna ma charakter następczy względem uchwalonych przepisów (art. 56 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵; dalej jako u.o.t.p.TK) i TK nie ma zdolności samodzielnego rozpoznawania konstytucyjności przepisów ustaw czy innych aktów prawnych wymienionych w art. 33 u.o.t.p.TK. W konsekwencji wieloletniej i niepodważanej dotąd treści przepisów należałoby postawić pytanie, dlaczego TK nie podjął aktywności opisanej w art. 35 u.o.t.p.TK? Nie wykazał żadnej inicjatywny wobec obowiązujących przepisów w celu wyeliminowania z obrotu przepisów, które potencjalnie mogłyby zostać uznane za niekonstytucyjne. Skoro przez ok. 30 lat nie zaistniała potrzeba weryfikacji przepisów przez Sejm i Senat, to uzasadnione wątpliwości budzi aktywność TK podjęta na podstawie wniosku grupy posłów. W tej części rolę TK należy uznać za instrumentalną i w istocie rzeczy należy ją potępić, bowiem ma ona jaskrawe cechy upolitycznienia

²Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762 z późn. zm.).

³Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1993 r., Nr 5, poz. 22).

⁴Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 125, poz. 1372).

⁵Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

i wyraźnie zmierza w kierunku ochrony interesów Prezesa NBP i uwolnienia go od potencjalnych negatywnych skutków postępowania przed TS.

Nie tylko moment i okoliczności wydania orzeczenia przez TK mogą budzić wątpliwości, ale również jakość podjętego wyroku, bowiem wydarzeniem nagannym było zajęcie przez skład orzekający stanowiska wykraczającego poza zakres skargi wnioskodawców. W dostępnych komentarzach do ustawy o TS autorzy podkreślają dosyć niejednoznaczny katalog podmiotów mogących stanąć przed obliczem TS. Taki pogląd prezentuje np. Grzegorz Pastuszko⁶, który podkreśla fakt, że katalog przyjęty przez ustawodawcę mógłby być zarówno szerszy, jak i węższy oraz wskazuje na poglądy doktryny o potencjalnej odpowiedzialności członków Rady Polityki Pieniężnej czy Prokuratora Generalnego. Nie podważa jednak potrzeby istnienia regulacji pociągającej Prezesa NBP do odpowiedzialności przed TS. Również Robert Zawłocki w swojej publikacji szeroko odnoszącej się do odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS nie powątpiewa w konieczność objęcia Prezesa NBP reżimem odpowiedzialności⁷. Także Krzysztof Gajewski nie podważa statusu Prezesa NBP w kontekście jego odpowiedzialności, a nawet, można rzec, że przemilcza ten zakres, akceptując ogólną koncepcję ustawodawcy⁸. Już na podstawie pobieżnej analizy dorobku doktryny nie sposób znaleźć publikacje podważające potrzebę dyscyplinowania osób piastujących funkcję Prezesa NBP w drodze odpowiedzialności konstytucyjnej. Bieżący kontekst polityczny podkreśla Justyna Łacny, która wskazuje na kontekst przepisów UE i ochronę niezależności banku centralnego państwa członkowskiego na gruncie art. 130 traktatu o funkcjonowaniu UE oraz statutu ESBC/EBC⁹, który w art. 14.2 stoi na straży niezależności prezesa banku centralnego, ale dopuszcza możliwość usunięcia z urzędu prezesa, który dopuścił się poważnego uchybienia¹⁰. J. Łacny przywołuje *case* odpowiedzialności prezesa łotewskiego banku centralnego Ilmārsa Rimšēviča, któremu łotewskie organy antykorupcyjne w toku postępowania karnego zakazały pełnienia urzędu prezesa Banku Łotwy. Rimšēvičs zaskarżył decyzje organów krajowych przed oblicze Trybunał Sprawiedliwości UE (sprawy C-202/18 i C-238/18), który po rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym nakazał zawieszenie zakazu pełnienia funkcji nałożonego na I. Rimšēviča. W rozstrzygnięciu Trybunał podkreślił wagę niezależności i pokusę państw członkowskich do uniemożliwiania sprawowania funkcji prezesa banku poprzez czasowe zawieszenie w czynnościach. Natomiast w żadnym z dwóch wyroków podjętych w sprawie

⁶G. Pastuszko, [w:] M. Grzesik-Kulesza, M. Klejnowska, G. Pastuszko, *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 1.

⁷R. Zawłocki, *Pojęcie i istota deliktu konstytucyjnego jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 18, s. 953.

⁸K. Gajewski, [w:] S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 1.

⁹J. Łacny, *Pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu a ochrona jego niezależności w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 6, s. 30–31.

¹⁰European Central Bank, *Przepisy instytucjonalne. Statut ESBC i EBC*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2012pl.pdf> (data dostępu: 29.10.2024).

Rimšēviča Trybunał nie stwierdził, że prezesi banków centralnych ESBC są bezkarni. Podważana była jedynie procedura postępowania państw, jako fortel uniemożliwiający faktyczne sprawowanie mandatu na funkcji prezesa. Odnosząc się zatem do okoliczności towarzyszące sytuacji w Banku Łotwy i w NBP, należy *a priori* przyjąć, że Trybunał postąpi w ten sam sposób, jeśli wobec Prezesa NBP Adama Glapińskiego zastosuje się sankcję zawieszenia określoną w art. 11 ustawy o TS. Uwzględniając zatem normy traktatu o funkcjonowaniu UE zawarte w art. 130 i 131, zobowiązującego państwa członkowskiego do zapewnienia zgodności swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z traktatami i statutem ESBC i EBC, wyrok TK, sygn. akt K 23/23 w części dotyczącej art. 11 ustawy o TS, tj. pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej, a tym samym zawieszenia na urzędzie, należy uznać za zgodne z duchem prawa krajowego oraz z prawem UE. TK stanął tym samym na straży nie tylko fundamentalnych zasad państwa prawnego, takich jak domniemanie niewinności, ale również pierwotnego i wtórnego prawa UE, czym zabezpieczył stosowanie przepisów traktatowych, nawet kosztem krajowych ustaw.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia niezgodności z Konstytucją RP art. 13 ustawy o TS, tj. większości niezbędnej do postawienia Prezesa NBP przed TS. Ustawodawca przewidział w toku postępowania przed Sejmem niezbędną do postawienia w stan oskarżenia bezwzględną większość w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W istocie wymóg ten jest relatywnie prosty do spełnienia. Jednak łatwość spełnienia jakiegось wymogu nie może stanowić podstawy do kontestowania konstytucyjności takiego przepisu. Może skłaniać do pogłębionej refleksji i zmian legislacyjnych, ale nie powinno stanowić przedmiotu domniemań TK, tym bardziej że w przedmiotowej sprawie TK wykroczył poza zakres zgłoszony przez wnioskodawców, co stanowi złamanie art. 47 ustawy o TK. Co więcej, za niekonstytucyjny został uznany art. 13 ust. 1a i 1b, przez co niejako „awansem” od ewentualnej odpowiedzialności zostali uwolnieni Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy sekretarze i podsekretarze stanu w ministerstwach¹¹. Zarzut wobec TK opiera się na fakcie, że wnioskodawcy, owszem, kontestują normę zawartą w art. 13 ust. 1a, ale jedynie poprzez wniesienie zapytania o brak większości kwalifikowanej do postawienia przed TS określonych osób. Nie zwrócili się jednak z konkretnym pytaniem, określając konkretny próg kwalifikowanej większości. Tymczasem TK sam przyznał sobie prawo do dookreślenia zapytania i udzielił odpowiedzi, twierdząc, że ustawodawca miał na myśli najwyższą z możliwych większości kwalifikowanych, tj. trzy piąte. Koncepcja forsowana przez TK stanowi wobec powyższego quasi-normę prawną, tzn. że TK przyznał sobie rolę prawotwórczą, wprowadzając w drodze orzeczenia nowy przepis określający – właściwy według TK – próg większości, co zdecydowanie wykracza poza zakres jego kognicji.

Opinia o braku umocowania TK do określenia właściwej większości znajduje poparcie w zdaniach odrębnych do głosowanego wyroku zawartych przez dwóch sędziów

¹¹B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, R. IV, nr 1, s. 14–15.

w osobach sędziego B. Sochańskiego i sędziego R. Wojciechowskiego. W swoim zdaniu odrębnym sędzia Wojciechowski trafnie wskazał na fakt, że TK w uzasadnieniu bezpodstawnie wskazał na swoje uprawnienie do interpretacji woli inicjującego postępowanie, gdy ten stawia zarzut wobec wadliwej normy prawnej, mimo jej błędnego rozumienia. Tymczasem ani we wniosku formalnym, ani w toku rozprawy reprezentant wnioskodawców nie wnosił do TK o określenie większości, a jedynie o zgodność z Konstytucją RP większości bezwzględnej w przedmiotowym wypadku. To zaś sprawia, że TK nie miał podstaw do określenia właściwej większości, nawet powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, bo i sam wnioskodawca o to nie wnosił. Sędzia Wojciechowski trafnie również zarzucił wadę orzeczenia w tym zakresie, w którym stwierdza ono, że ustawodawca dokonał sprzecznego z Konstytucją RP pominięcia prawodawczego, o czym – jak dowodził R. Wojciechowski – nie może być mowy z co najmniej kilku względów. O pominięciu prawodawczym nie może być mowy chociażby z tej przyczyny, że Konstytucja RP w art. 201 nakazuje ustawodawcy uregulowanie trybu postępowania przed TS w drodze ustawy, co zostało przez ustawodawcę uczynione. Idąc dalej, ustawodawca określił katalog osób sprawujących funkcje publiczne podlegających ustawie o TS oraz stosowne większości niezbędne do pociągnięcia do odpowiedzialności określonych osób. Kwestią zupełnie oderwaną od procesowej dopuszczalności czynności podjętych przed TK jest fakt bezwzględnej większości jako wystarczającej do pociągnięcia Prezesa NBP, bo ta być może rzeczywiście jest zbyt błaha. Niemniej jednak konstytucyjna rola TK w ustroju państwa ograniczać się powinna do tzw. negatywnej kontroli prawa, a w drodze głosowanego orzeczenia TK niejako przyznał sobie rolę ustawodawcy pozytywnego, jako twórcy przepisów, narzucając adekwatną – według TK – większość trzech piątych.

Niestety, powagi orzeczeniu TK odejmują również aspekty nie tylko natury interpretacyjnej – również takie jak podpieranie się orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, które w przeszłości było uznawane za niezgodne z Konstytucją RP, czym podważano autorytet najwyższego organu sądowego w UE¹², oraz podstawy członkostwa Polski w UE. To dowodzi pewnego rodzaju relatywizmu TK wobec istoty i wagi orzeczeń Trybunału. Innym zarzutem wobec TK jest przywoływanie się na poglądy prawników, wobec których, jak wynika z medialnych doniesień, toczą się postępowania karne z art. 230 Kodeksu karnego. Wyjątkowo dynamiczne było również postępowanie w przedmiotowej sprawie toczące się przed TK, bowiem od daty wpływu wniosku o zbadanie konstytucyjności do momentu wydania orzeczenia minęły zaledwie 42 dni, co stanowi wręcz rekordowe tempo rozpoznania sprawy przez TK. Według różnych źródeł przeciętny czas pracy TK nad konkretnym orzeczeniem wynosi od 24 do 36 miesięcy (w zależności od lat objętych statystyką), a były również sprawy, które nie doczekały się orzeczenia od ok. 5 lat.

¹²Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21, OTK-A 2024, Nr 58.

Konkludując wyrażoną w tym tekście opinię na temat wyroku o sygn. akt K 23/23, należy wskazać na niejednoznaczność tego orzeczenia. W części pierwszej dotyczącej zawieszenia na urzędzie Prezesa NBP, wobec którego skierowano wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, TS orzekł właściwie, uwzględniając szereg norm właściwych dla państwa praworządne. W części jednak dotyczącej możliwości pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności po uzyskaniu stosownej, wyrażonej w ustawie o TS większości, TS w całym swoim majestacie niestety się pomylił. W szczególności należy zważyć na fakt, że postawienie w stan oskarżenia nie oznacza skazania oskarżonego urzędnika, bowiem ma on pełne prawo do obrony. Co więcej, udowodnienie winy w związku z pełnioną funkcją Prezesowi NBP w ramach wniosku złożonego Marszałkowi Sejmu w dniu 23 marca 2024 r. i podniesionych w nim zarzutów w części mogłoby nie znaleźć faktycznego i prawnego uzasadnienia. Funkcja Prezesa NBP nie jest bowiem *stricte* autonomiczna i zazwyczaj wymaga współdziałania w ramach piastowanej funkcji z kluczowymi dla NBP organami, jak Rada Polityki Pieniężnej czy Zarząd NBP. Udowodnienie winy byłoby zatem bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe. Orzekając w taki sposób, TK uniemożliwił *de facto* skontrolowanie okoliczności stanowiących zarzuty wobec Prezesa NBP Adama Glapińskiego, czym sam TK naruszył zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz trójpodział władzy (art. 10 Konstytucji RP), a także ogólne paradygmaty życia publicznego oparte na transparentności i przejrzystości określone np. w art. 61 Konstytucji RP, gdzie ustrojodawca nadał obywatelom prawo do bycia informowanym o działalności osób pełniących funkcje publiczne¹³, którą należy wiązać z zasadą zwierzchności narodu nad działalnością władzy (art. 4 Konstytucji RP). W takim kontekście zablokowanie przez TK realnej możliwości pociągnięcia Prezesa NBP do odpowiedzialności konstytucyjnej podaje w wątpliwość rzetelność i sprawność funkcjonowania państwa, o czym wspominali W. Sokolewicz i K. Wojtyczek¹⁴. Trudno antycypować wszystkie skutków, które może wywołać głosowany wyrok, ale jednym z nich jest bagatelizowanie ewentualnej odpowiedzialności przez przyszłych prezesów NBP, a brak ryzyka odpowiedzialności może skłaniać do ryzykownych decyzji w związku z piastowaną funkcją.

¹³M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 61.

¹⁴W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 61.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, R. IV, nr 1.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Grzesik-Kulesza M., Klejnowska M., Pastuszko G., *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Łacny J., *Pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu a ochrona jego niezależności w prawie Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 6.
- Steinborn S. (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, 2020, Lex.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Zawłocki R., *Pojęcie i istota deliktu konstytucyjnego jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 18.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1993 r., Nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 125, poz. 1372).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21, OTK-A 2024, Nr 58.
- Wyrok TK z 11 stycznia 2024 r., sygn. akt K 23/23, OTK-A 2024, Nr 15.

Źródła internetowe

- European Central Bank, *Przepisy instytucjonalne. Statut ESBC i EBC*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2012pl.pdf>.

**A commentary to the Judgment of the Polish Constitutional Court,
ref. K 23/23, of January 11, 2024, on holding the President
of the National Bank of Poland responsible to the State Tribunal
(partially critical)**

Summary

The glosa analyzes the judgment of the Constitutional Court (CC), which ruled unconstitutional the provisions allowing the President of the National Bank of Poland to be held accountable before the State Tribunal. The main objections to the CC's verdict were considered to be the partisanship of the ruling, as the influence of political factors is clear, rather than solely legal arguments. Violation of the principle of legality, since the CC went beyond the scope of the complaint, over-interpreted the will of the Applicants and attributed to itself a law-making role in the matter of fact. Thus, it undermined the principle of the tripartite division of power. As a result of the CC's judgment, the control over persons holding high public functions has been limited, making it possible for them to abuse their power.

However, the assessment of the analyzed judgment of the Constitutional Court is not unequivocal, as the author admits the correctness of the Constitutional Court's assessment of Article 11 of the Law on the State Tribunal, hence the conclusion of the glosa is only partially critical.

Keywords: Judgment, ref. K 23/23, constitutional responsibility, NBP President, Constitutional Court, State Court

DOI: 10.31648/kpp.10917

Anna Kledyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7081-6687

anna.kledynska@uwm.edu.pl

Zapis zwykły i zapis windykacyjny w polskim prawie

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka instytucji zapisu zwykłego i zapisu windykacyjnego w polskiej regulacji prawnej. Obydwie wymienione konstrukcje służą przekazaniu określonych praw po śmierci spadkodawcy na rzecz oznaczonej osoby, określanej mianem zapisobiercy. Jakkolwiek zbieżny jest cel obu rodzajów zapisów, to już sposób ich realizacji całkowicie odmienny. Inny jest również charakter prawny i skutki analizowanych konstrukcji, co z kolei determinuje pozycję prawną zapisobierców. W artykule przeanalizowano również zagadnienia związane z przejściem własności zapisanych praw na zapisobierców. Obydwie konstrukcje niewątpliwie zwiększają zakres swobody dysponowania majątkiem na wypadek śmierci, urozmaicając katalog środków, które mogą znaleźć zastosowania, w zależności od woli osoby dokonującej zapisu.

Istota i charakter prawny zapisu zwykłego

Zgodnie z art. 968 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.) spadkodawca, w drodze rozrządzenia testamentowego, może zobowiązać swojego spadkobiercę (zarówno ustawowego, jak i testamentowego) do wykonania określonego świadczenia majątkowego na rzecz wskazanej osoby. Rozrządzenie takie stanowi zapis zwykły, a beneficjentem jest zapisobierca zwykły. Przepisy przewidują także możliwość ustanowienia dalszego zapisu (tzw. zapis dalszego stopnia) – ma to miejsce wówczas, gdy spadkodawca obciąży zapisobiercę powinnością wykonania określonego świadczenia na rzecz kolejnej osoby (art. 968 § 2 k.c.). Należy podkreślić, że zapisobierca nie jest

spadkobiercą. Nie można uznać go za następcę prawnego spadkodawcy pod tytułem ogólnym. Uzyskuje on oznaczoną korzyść pochodzącą zwykle z majątku spadkodawcy¹. W doktrynie sformułowano pogląd, zgodnie z którym zapisobiercę najczęściej określić można jako pośredniego następcę prawnego spadkodawcy pod tytułem szczególnym (sukcesja syngularna)². Stwierdzenie pośredniego charakteru następstwa w tym przypadku powodowane jest koniecznością pośredniczenia osoby obciążonej w realizacji zapisu³. Z istoty zapisu zwykłego wynika bowiem, że poprzez jego ustanowienie, z chwilą otwarcia spadku, zapisobierca nie nabywa od razu z mocy prawa zapisanej korzyści, a jedynie wierzytelność, na podstawie której może domagać się od obciążonego zapisem spełnienia oznaczonego świadczenia⁴. W doktrynie zauważono, że zapis zwykły w istocie odsuwa w czasie uzyskanie przez zapisobiercę przeznaczonej dla niego korzyści. Rozrządzenie to może wymagać ponadto podjęcia dodatkowych czynności (np. ustalenia spadkobierców czy zawarcia umowy w wykonaniu zobowiązania wynikającego z zapisu)⁵.

Zapis zwykły stanowi źródło zobowiązania, w którym po stronie wierzyiciela występuje zapisobierca, zaś zobowiązanym jest podmiot obciążony zapisem. Zobowiązanie z tytułu zapisu zwykłego stanowi zobowiązanie, z którym związana jest osobista odpowiedzialność obciążonego zapisem. Obligacyjny skutek zapisu zwykłego wyraża się w powstaniu po stronie zapisobiercy uprawnienia do żądania od spadkobiercy wykonania zapisu, zaś po stronie spadkobiercy – obowiązku wypełnienia żądanego świadczenia. Należy zaakcentować, że wierzytelność wynikająca z zapisu zwykłego zasadniczo jest zbywalna oraz podlega dziedziczeniu, chyba że spadkodawca zdecyduje inaczej. Nawet jednak gdy przedmiotowa wierzytelność jest objęta dziedziczeniem po zapisobiercy, nie traci ona swego swoistego charakteru, związanego ze źródłem powstania⁶.

¹Dopuszczalne jest także ustanowienie zapisu rzeczy niebędącej własnością spadkodawcy. Gdy jednak chodzi o rzeczy oznaczone co do tożsamości, zapis takiej rzeczy nienależącej do spadku lub też należącej wprawdzie do spadku, lecz co do której na spadkodawcy w dacie jego śmierci ciążył obowiązek jej zbycia, jest bezskuteczny. Spadkodawca może jednak w sposób odmienny ukształtować skutek ustanowienia omawianego zapisu (art. 976 k.c.), np. postanawiając, że zapisana rzecz ma zostać przez obciążonego nabyta. Jeżeli obciążony zapisem, mimo podjętych działań, nie zdoła nabyć przedmiotu zapisu, będzie to równoznaczne z następczą niemożliwością świadczenia, wskutek której zobowiązanie wygaśnie. Jeżeli zaś obciążony zapisem odmówi podjęcia starań o nabycie zapisanego przedmiotu, ponosi on względem zapisobiercy odpowiedzialność odszkodowawczą – por. K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 651, komentarz do art. 976, uwagi nr 10–11; wyrok SA w Gdańsku z 3 września 2014 r., sygn. akt V ACa 348/14, Legalis nr 1203316; wyrok SN z 7 marca 2013 r., sygn. akt II CSK 486/12, Lex nr 1341664.

²W niektórych sytuacjach przy ustanowieniu zapisu zwykłego w ogóle nie można mówić o wystąpieniu następstwa prawnego, np. wówczas, gdy przedmiotem zapisu zwykłego będzie świadczenie jakiejś usługi lub gdy zapisana zostanie rzecz nienależąca do spadkodawcy – por. J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1968, s. 61.

³Ibidem, s. 60–61; G. Wolak, *O zapisie zwykłym jako rozrządzeniu testamentowym*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2014, nr 2(60), s. 43–44.

⁴Postanowienie SN z 16 września 1997 r., sygn. akt I CKN 244/97, Lex nr 548998.

⁵J. Górecki, *Zapis testamentowy w prawie kolizyjnym*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2009, t. 5, s. 132.

⁶A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 968.

Wykonanie zapisu zwykłego

Z chwilą otwarcia spadku własność przedmiotów spadkowych, w tym także tych będących przedmiotem zapisów zwykłych, przechodzi na spadkobierców zmarłego. Z tą samą chwilą powstaje zobowiązanie z zapisu zwykłego. Odrębną kwestią jest natomiast termin wykonania tego zobowiązania (równoznaczny z terminem wymagalności roszczenia o wykonanie zapisu). Jak wynika z art. 970 zd. 1 k.c., zapisobierca ma prawo domagać się wykonania zapisu niezwłocznie po ogłoszeniu testamentu, chyba że spadkodawca, konstruując zapis, przewidział inny termin jego wykonania (np. wprost wskazując datę czy też określając ją w sposób możliwy do wywnioskowania na podstawie testamentu). Odnośnie do terminu spełnienia świadczenia wynikającego z zapisu zwykłego wyrażono tezę, zgodnie z którą możliwość niezwłocznego domagania się wykonania zapisu przez zapisobiercę powinna uwzględniać specyfikę świadczenia⁷.

Wykonanie zobowiązania wynikającego z zapisu będzie podlegało zasadom stanowiącym przez przepisy prawa zobowiązań (art. 471 i nast. k.c.), z uwzględnieniem regulacji prawa spadkowego dotyczących zapisu zwykłego⁸. Gdy przedmiotem zapisu jest rzecz oznaczona co do tożsamości, osoba zobowiązana do wykonania zapisu ponosi także względem zapisobiercy odpowiedzialność za wady rzeczy, według reguł przewidzianych dla darczyńcy (art. 978 Kodeksu postępowania cywilnego).

Wydaje się przy tym słuszny wywód zaprezentowany w uchwale Sądu Najwyższego z 16 października 2014 r., sygn. akt III CZP 70/14, zgodnie z którym przedmiot zapisu zwykłego, bez uszczerbku dla specyfiki i charakteru norm prawa spadkowego, może zostać określony w sposób alternatywny⁹.

Spełnienie świadczenia wynikającego z zapisu zwykłego, którego przedmiotem jest rzecz oznaczona co do tożsamości, będzie polegało na wydaniu zapisanego przedmiotu i przeniesieniu jego własności na zapisobiercę¹⁰. Do wykonania obowiązku dłużnika, zgodnie z treścią art. 155 § 1 i art. 156 k.c., konieczne będzie zawarcie umowy o skutku rzeczowym przenoszącej własność. W orzecznictwie uznano, że samo tylko przeniesienie posiadania rzeczy może być utożsamiane z wykonaniem zapisu, choć – z braku przeniesienia prawa własności – o niepełnym charakterze. Wydanie przedmiotu zapisu zapisobiercy ubezskutecznie jednak późniejsze dochodzenie przez spadkobierców jego zwrotu¹¹.

⁷S. Wójcik, F. Zoll, *Rozrządzenia testamentowe*, [w:] B. Kordasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, Warszawa 2013, s. 411 i nast.

⁸Ibidem, s. 410.

⁹Uchwała SN z 16 października 2014 r., sygn. akt III CZP 70/14, Lex nr 1521331. Pogląd przedstawiony w uchwale stał się przedmiotem dyskusji w doktrynie. Stanowisko aprobujące przedstawił: K. Orszyński, *Zapis zwykły alternatywny*, „Rejent” 2016, nr 4, s. 35–51; P. Bender, *O dopuszczalności alternatywnego określenia przedmiotu świadczenia przy zapisie zwykłym raz jeszcze*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 9, s. 105–119; P. Książak, *Przedmiot zapisu zwykłego*, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 16.10.2014 r. (III CZP 70/14)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 1, s. 119 i nast.; K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 968, uwaga nr 34. Krytykę sformułował natomiast T. Justyński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego III CZP Izba Cywilna z dnia 16 października 2014 r., III CZP 70/14*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2015, z. 5, s. 691–697.

¹⁰Por. orzeczenie SN z 20 października 1960 r., sygn. akt 2 CR 706/60, Lex nr 106214.

¹¹Uchwała SN z 17 stycznia 1969 r., sygn. akt III CZP 127/68, Legalis nr 13808; orzeczenie SN z 20 października 1960 r., sygn. akt 2 CR 706/60, Lex nr 106214; wyrok SN z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt II CKN 1279/00, Legalis nr 57215.

Trzeba zgodzić się z przeważającym w doktrynie poglądem, że o ile nic innego nie będzie wynikało z woli spadkodawcy, zobowiązanie do wykonania zapisu staje się wymagalne z chwilą wezwania obciążonego zapisem przez zapisobiercę do jego wykonania. Owo obowiązanienie ma charakter bezterminowy, zatem zastosowanie znajdzie art. 455 k.c., z którego wynika, że świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika przez wierzyciela do wykonania zobowiązania¹². Naturalnie zapisobierca może również określić w wezwaniu termin spełnienia świadczenia wynikającego z zapisu. Wówczas to upływ tego terminu będzie wyznaczał początkową datę wymagalności zobowiązania. Należy zaznaczyć, że odrębne unormowanie pojawia się w odniesieniu do zapisobiercy obciążonego dalszym zapisem, który może powstrzymać się z wykonaniem swego świadczenia aż do chwili wykonania zapisu przez spadkobiercę (art. 970 zd. 2 k.c.). Powstrzymanie się w oznaczonej sytuacji przez zapisobiercę ze spełnieniem świadczenia nie może doprowadzić do przedawnienia roszczenia dalszego zapisobiercy¹³.

W kontekście wymagalności roszczenia zapisobiercy istotne znaczenie ma również ta okoliczność, że wskazanie art. 970 zd. 1 k.c. nie uzależnia prawa do domagania się spełnienia świadczenia wynikającego z zapisu zwykłego od przepisów dotyczących przyjęcia albo odrzucenia spadku (art. 1012 i nast. k.c.). Można by zatem uznać, że uprawniony z tytułu zapisu mógłby domagać się spełnienia świadczenia od spadkobiercy jeszcze przed złożeniem przez niego oświadczenia o przyjęciu spadku lub przed upływem terminu do złożenia takiego oświadczenia. Tezy tej nie sposób jednak w całości zaaprobować. W doktrynie słusznie zauważono, że w przypadku gdy rzecz objęta zapisem będzie własnością obciążonego spadkobiercy do chwili przyjęcia przez niego spadku, roszczenie o wykonanie zapisu nie stanie się wymagalne, zaś spadkobierca nie może ponosić odpowiedzialności z tytułu niewykonania wynikającego stąd zobowiązania. Proponuje się przyjęcie w takich sytuacjach, że wymagalność roszczenia o wykonanie zapisu powstaje od dnia przyjęcia spadku¹⁴.

Regulacja wyrażona w treści art. 970 zd. 1 k.c. nie warunkuje powstania wierzytelności z tytułu wykonania zapisu zwykłego od przeprowadzenia działu spadku między spadkobiercami. W przypadku gdy przedmiot zapisu zwykłego dziedziczy kilkoro spadkobierców, a obciążony wykonaniem zapisu będzie jedynie jeden ze spadkobierców, roszczenie o wykonanie zapisu zwykłego może stać się wymagalne jeszcze przed działem spadku. Ewentualne trudności w przeprowadzeniu postępowania działowego czy też w uzyskaniu przez obciążonego spadkobiercę przedmiotu zapisu będą mogły jednak być postrzegane jako okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności w rozumieniu art. 471 k.c.¹⁵

Na wymagalność roszczenia z tytułu zapisu zwykłego będzie miało również wpływ zastrzeżenie przez spadkodawcę warunku lub terminu (art. 975 k.c.). Wówczas

¹²S. Wójcik, F. Zoll, op. cit., s. 412.

¹³K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 970, uwaga 22.1.

¹⁴S. Wójcik, F. Zoll, op. cit., s. 412.

¹⁵Ibidem.

możliwość domagania się przeniesienia własności i wydania przedmiotu zapisu będzie uzależniona od spełnienia się (bądź niespełnienia) warunku albo od upływu oznaczonego terminu, chyba że zdarzenia te będą miały miejsce przed ogłoszeniem testamentu. W razie gdy przedmiot zapisu zostanie przez spadkodawcę określony w sposób alternatywny, zobowiązanie z tytułu zapisu ma charakter zobowiązania przemienne. W takiej sytuacji roszczenie o wykonanie zapisu będzie mogło powstać dopiero z chwilą konkretyzacji świadczenia z tytułu zapisu, dokonanej w drodze wyboru dokonanego przez dłużnika albo wierzyciela¹⁶.

Odpowiedzialność z tytułu niewykonania zapisu zwykłego

Niewykonanie zobowiązania wynikającego z zapisu co do zasady rodzi odpowiedzialność wynikającą z art. 471 i nast. k.c. Na podstawie tych przepisów zobowiązany ponosi odpowiedzialność z tytułu uszczerbków doznanych przez zapisobiercę. W odrębny sposób ustawodawca potraktował konieczność dokonania rozliczeń z tytułu niewykonania zapisu zwykłego rzeczy oznaczonej co do tożsamości.

Jeżeli obciążony zapisem, którego przedmiotem jest rzecz oznaczona co do tożsamości, będzie odmawiał wykonania swojego obowiązku, zapisobiercy przysługuje prawo wystąpienia do sądu z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli (art. 64 k.c.)¹⁷. Analogicznie gdy to uprawniony z tytułu zapisu zwykłego odmawia zawarcia z obciążonym spadkobiercą umowy przenoszącej własność, zobowiązany może wystąpić do sądu o wydanie orzeczenia zobowiązującego zapisobiercę do złożenia oświadczenia woli określonej treści¹⁸.

Zapis windykacyjny

Istota i charakter prawny zapisu windykacyjnego

Możliwość dokonania zapisu windykacyjnego dopuszczona została w polskim porządku prawnym ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85, poz. 458). Wprowadzone tą ustawą regulacje k.c. dotyczące zapisu windykacyjnego weszły w życie 23 października 2011 r. Nowelizacja była reakcją ustawodawcy na postulaty zarówno przedstawicieli doktryny, jak i praktyków działających w obszarze nauki prawa cywilnego¹⁹.

¹⁶ K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 970, uwagi nr 16–18.

¹⁷ Uchwała SN z 20 listopada 1981 r., sygn. akt III CZP 48/81, Lex nr 2720; wyrok SN z 18 lutego 1999 r., sygn. akt I CKN 1002/97, Lex nr 521803.

¹⁸ Uchwała SN z 10 sierpnia 1988 r., sygn. akt III CZP 65/88, Legalis nr 26381.

¹⁹ J. Górecki, *Zapis windykacyjny – uwagi de lege ferenda*, [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego ofiarowane panu rejentowi Romualdowi Szykowi*, Kluczbork 2007, s. 129 i nast.; W. Żukowski, *Projektowane wprowadzenie zapisu windykacyjnego do polskiego prawa spadkowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2010, z. 4, s. 1041 i nast.; J. Waszczuk-Napiórkowska, *Zapis windykacyjny w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2014, s. 161.

Istotę zapisu windykacyjnego wyjaśnia art. 981¹ § 1 k.c., w którym wskazano, iż spadkodawca w testamencie sporządzonym w formie aktu notarialnego może postanowić, że określona osoba nabędzie przedmiot zapisu z chwilą otwarcia spadku. Wobec powyższego trafnie podnosi się w doktrynie, że zapis windykacyjny umożliwia spadkodawcy zadecydowanie o tym, komu – w chwili jego śmierci – przypadną poszczególne przedmioty należące do spadku bądź na czym rzecz ustanowione zostaną prawa. Zasadnie podkreśla się również, iż wprowadzenie zapisu windykacyjnego w istotny sposób wpłynęło na poszerzenie swobody spadkodawcy w kształtowaniu treści ostatniej woli, bowiem zyskuje on realny wpływ na losy poszczególnych składników majątku spadkowego po swojej śmierci²⁰. Co istotne, takiego skutku zasadniczo nie można osiągnąć poprzez powołanie spadkobierców (z wyjątkiem sytuacji, gdy tylko jeden spadkobierca dochodzi do dziedziczenia), przedstawienie woli co do sposobu działu spadku ani poprzez zapis zwykły²¹. Wskazany skutek można wprawdzie uzyskać dzięki zawarciu umowy darowizny na wypadek śmierci²². Niemniej jednak w doktrynie trafnie dostrzeżono, że z uwagi na wątpliwości dotyczące tej czynności prawnej, w praktyce nie odgrywa ona znaczącej roli²³.

Zapis windykacyjny wywołuje skutek rzeczowy. Zapisobierca nabywa *ex lege* przedmiot objęty zapisem w chwili otwarcia spadku bądź staje się uprawnionym z tytułu ustanowionego w zapisie prawa. Dokonane przysporzenie zasadniczo nie jest zależne od wiedzy i woli zapisobiercy windykacyjnego²⁴. Uprawniony nie jest spadkobiercą zmarłego, zaś wydanie przedmiotu zapisu pozostaje bez wpływu na wysokość udziałów spadkowych przypadających spadkobiercom. Niezależnie od powyższego stwierdzenie nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego następuje w sprawie sądowej o stwierdzenie nabycia spadku lub przed notariuszem w postępowaniu dotyczącym notarialnego poświadczenia dziedziczenia²⁵. Choć skutki zapisu windykacyjnego zachodzą już w chwili otwarcia spadku, to jednak wskazane jest uzyskanie przez zapisobiercę dokumentu potwierdzającego fakt nabycia przez niego przedmiotu lub prawa wynikającego z zapisu²⁶.

²⁰ A. Bieranowski, *Wykładnia testamentu zawierającego zapis windykacyjny – głos w dyskusji*, „Rejent” 2012, nr 7–8, s. 177; zob. także wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, Legalis nr 49437.

²¹ P. Księżak, *Zapis windykacyjny*, Warszawa 2012, s. 26.

²² Dopuszczalność zawarcia takiej umowy została potwierdzona w postanowieniu SN z 6 maja 2004 r., sygn. akt III CK 511/02, Legalis nr 123625 i w uchwale SN z 13 grudnia 2013 r., sygn. akt III CZP 79/13, Legalis nr 742138.

²³ Zob. J. Górecki, *O potrzebie uregulowania w Kodeksie cywilnym umowy darowizny na wypadek śmierci*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 193; zob. także: M. Kolodzińska, *Czy instytucja zapisu windykacyjnego może skutecznie zastąpić darowiznę na wypadek śmierci? Uwagi wynikające z praktyki notarialnej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 11–12, s. 103–111.

²⁴ P. Zakrzewski, *Zapis windykacyjny*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 8. Warto jednak zaznaczyć, że zapisobierca windykacyjny może odrzucić zapis. W takiej sytuacji przedmiot zapisu windykacyjnego wraca do spadku i podlega dziedziczeniu, ewentualnie może on również przypaść innym zapisobiercom windykacyjnym w zwiększonych udziałach (jedynie w sytuacji, gdy przedmiot objęty został zapisem na rzecz kilku osób) – por. A. Sylwestrzak, *Przyjęcie i odrzucenie zapisu windykacyjnego*, „Rejent” 2012, nr 12, s. 116–117, a także: J. Górecki, *Zapis windykacyjny w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2012, nr 4, s. 29–30.

²⁵ T. Zembrzusi, *Stwierdzenie nabycia przedmiotu windykacyjnego w postępowaniu sądowym*, [w:] K. Flaga-Gieruszynska, G. Jędrejek (red.), *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin profesora Andrzeja Zielińskiego*, Warszawa 2014, s. 583.

²⁶ J. Górecki, *Zapis windykacyjny w praktyce...*, s. 25.

Przedmiot zapisu windykacyjnego

Przedmiotem zapisu windykacyjnego mogą być wyłącznie rzeczy bądź prawa oraz obowiązki enumeratywnie wymienione w art. 981¹ § 2 k.c., mianowicie: 1) rzecz oznaczona co do tożsamości, 2) zbywalne prawo majątkowe, 3) przedsiębiorstwo lub gospodarstwo rolne, 4) ustanowienie na rzecz zapisobiercy użytkowania lub służebności oraz 5) ogół praw i obowiązków współnika spółki osobowej. W przypadku gdy przysporzenia wynikające z zapisu windykacyjnego odnoszą się do składników wymienionych w pkt 1–3 oraz 5, składniki takie w ogóle nie wchodzą w skład spadku. Ich nabycie przez zapisobiercę windykacyjnego ma charakter nabycia translatywnego pod tytułem szczególnym *mortis causa*²⁷. Natomiast w sytuacji gdy w ramach zapisu windykacyjnego na rzecz zapisobiercy ustanowione ma być użytkowanie lub służebność, przedmiot obciążony takim zapisem wchodzi w skład spadku i podlega dziedziczeniu. Nabycie w tych warunkach prawa przez zapisobiercę windykacyjnego ma charakter konstytutywny²⁸.

Nabycie prawa wynikającego z zapisu windykacyjnego

Nabycie przedmiotu zapisu odbywa się w drodze sukcesji singularnej i nie wymaga podejmowania dodatkowych działań ze strony zapisobiercy. Innymi słowy, już z chwilą śmierci spadkodawcy zapisobierca windykacyjny staje się podmiotem praw i obowiązków dotyczących zapisanego mu przedmiotu. W tym samym momencie zyskuje on prawo do wystąpienia z roszczeniem windykacyjnym – może domagać się wydania rzeczy objętej zapisem od spadkobierców lub innych osób, władających tym przedmiotem²⁹. W świetle powyższego w doktrynie trafnie zwraca się uwagę na różnice konstrukcyjne między zapisem zwykłym a zapisem windykacyjnym, które w zasadzie przemawiają za uznaniem zapisu windykacyjnego za formę powołania spadkowego do określonego przedmiotu³⁰.

Roszczenie o wydanie przedmiotu zapisu posiada charakter rzeczowy. Wśród przesłanek powstania przedmiotowego roszczenia wymienia się: posiadanie przez wierzyciela statusu właściciela, pozbawienie właściciela władania swoją rzeczą w sposób samodzielny lub przez inną osobę oraz władanie rzeczą przez osobę nieuprawnioną³¹. Sytuacja zapisobiercy windykacyjnego, który pozbawiony jest możliwości władania należącym do niego przedmiotem zapisu, wypełnia wymienione przesłanki.

²⁷ P. Zakrzewski, op. cit., s. 8.

²⁸ J. Turlukowski, *Instytucja zapisu windykacyjnego w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2014, s. 203.

²⁹ G. Wolak, *Przedmioty majątku wspólnego małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej a przedmiot zapisu windykacyjnego*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2012, nr 3(53), s. 78.

³⁰ S. Wójcik, F. Zoll, op. cit., s. 421. Zdaniem autorów zapis windykacyjny winien zostać uznany za jeden z istniejących rodzajów rozrządzenia testamentowego. P. Księżak określił natomiast zapis windykacyjny mianem autonomicznej instytucji prawnej – P. Księżak, *Zapis...*, s. 45.

³¹ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki*, 2017, Lex, komentarz do art. 222, uwaga nr 5.

Odpowiedzialność z tytułu odmowy wydania przedmiotu zapisu windykacyjnego

Odnosnie do wydania przedmiotu zapisu windykacyjnego w nauce zaprezentowano rozbieżne stanowiska, opierające się na odmiennej wykładni art. 1029¹ k.c. Zgodnie z treścią przywołanej regulacji przepisy tytułu VI księgi czwartej k.c. stosuje się odpowiednio do stwierdzenia nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego. Na tej podstawie niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na możliwość zastosowania wobec zapisobiercy windykacyjnego dyspozycji art. 1029 k.c., dotyczącej ochrony dziedziczenia. Na uzasadnienie tej tezy przywoływane były argumenty natury systemowej, bowiem art. 1029¹ k.c. został zamieszczony po art. 1029 k.c., co dowodzić miało zamiaru przyznania zapisobiercy przez ustawodawcę ochrony analogicznej do tej, którą posiada spadkobierca. Zdaniem zwolenników tego poglądu zapisobierca windykacyjny może być postrzegany jako spadkobierca oznaczonego przedmiotu, co także uzasadnia stosowanie względem niego dyspozycji art. 1029 § 1 k.c. Zwracano ponadto uwagę na nieprecyzyjność odesłania zawartego w art. 1029¹ k.c. w zakresie sformułowania o zastosowaniu przepisów tytułu VI do stwierdzenia nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego, skoro czynność ta nie występuje w samodzielnej postaci, lecz w istocie stanowi zawsze element postanowienia w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku³².

Przeciwny pogląd wyrażany w doktrynie opiera się o wykładnię językową art. 1029¹ k.c. Przedstawiciele tego stanowiska akcentują, że wskazany przepis zawiera upoważnienie do odpowiedniego stosowania przepisów jedynie w zakresie dotyczącym stwierdzenia nabycia przedmiotu zapisu windykacyjnego, a nie jego ochrony. Art. 1029 § 1 k.c. wyraża środki przysługujące spadkobiercy w celu ochrony dziedziczenia jako sukcesji uniwersalnej. Jak już wskazano wcześniej, przepis ten umożliwia odzyskanie całego spadku przy pomocy jednego roszczenia. A zatem z tego względu wykluczona jest możliwość stosowania tego przepisu do sytuacji zapisobiercy windykacyjnego, nabywającego pojedyncze prawo, które nigdy nie weszło w skład spadku. Co za tym idzie, także art. 1029 § 2 k.c. nie będzie miał zastosowania do rozliczeń pomiędzy zapisobiercą windykacyjnym a nieuprawnionym posiadaczem przedmiotu zapisu³³.

Jako prawidłowy ocenić należy drugi z przywołanych poglądów. Zapisobiercy windykajniemu, z wymienionych wyżej względów, nie będzie przysługiwała ochrona należna spadkobiercy. Skoro już w chwili otwarcia spadku staje się on właścicielem rzeczy, może korzystać z ochrony przysługującego mu prawa własności poprzez realizację roszczenia windykacyjnego, o którym mowa w art. 222 § 1 k.c. Przepis ten uprawnia właściciela do wystąpienia wobec osoby, która bezprawnie włada jego rzeczą z żądaniem jej wydania. Warto zaznaczyć, że prawo do wystąpienia z roszczeniem windykacyjnym posiada jedynie aktualny właściciel rzeczy, ponieważ roszczenie to nie ma charakteru

³² J. Turlukowski, *Zapis windykacyjny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 74.

³³ J. Ciszewski, J. Knabe, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2019, Lex, komentarz do art. 1029¹, uwaga nr 7.

samodzielnego i może stanowić przedmiotu przelewu jedynie w razie jednoczesnego przeniesienia prawa własności³⁴.

Aktualność w kwestii sytuacji zapisobiercy windykacyjnego zachowują uwagi wyrażone na tle ochrony prawa własności przysługującej właścicielowi, z których wynika, że żądanie wydania rzeczy odnosi się do rzeczy w takim stanie, w jakim jest ona w chwili wystąpienia z roszczeniem, a nie w takim, w jakim była w chwili, w której właściciel został pozbawiony posiadania³⁵. Nie ma też podstaw do przyjęcia koncepcji obowiązku zwrotu rzeczy *cum omnis causa* (czyli ze wszystkimi przychodami). W celu lepszego zabezpieczenia swych praw niż przez samo tylko odzyskanie rzeczy właściciel powinien skorzystać z roszczeń uzupełniających, o których mowa w art. 224 i nast. k.c.³⁶

Naturalnie nieco odmiennie może przedstawiać się zakres uprawnień zapisobiercy windykacyjnego w sytuacji, gdy przedmiotem zapisu będzie ustanowienie na jego rzecz ograniczonych praw rzeczowych w postaci użytkowania lub służebności. Zgodnie z treścią art. 251 k.c. do ochrony tych praw odpowiednie zastosowanie mają przepisy o ochronie własności. Warto podkreślić, że prawa te są skuteczne *erga omnes*, a więc także przeciwko właścicielowi rzeczy. W doktrynie wskazuje się, że gdy wykonywanie ograniczonego prawa rzeczowego związane jest z władaniem rzeczą, jak ma to miejsce m.in. w przypadku użytkowania i służebności, uprawnionemu będzie przysługiwało roszczenie windykacyjne, chyba że władanie to nie ma charakteru samodzielnego – wówczas roszczenie może polegać na domaganiu się zaniechania działań, które pozbawiają zapisobiercy dostępu do rzeczy i wykonywania swego prawa³⁷. Zakres przyznanej zapisobiercy ochrony może ulegać stosownym modyfikacjom, w zależności od kształtu zakresu uprawnień do posiadania rzeczy obciążonej prawem³⁸.

W doktrynie podkreśla się, że przedmiotem roszczenia windykacyjnego może być jedynie rzecz, a nie kompleks rzeczy i praw, jakim jest przedsiębiorstwo czy gospodarstwo rolne. W razie uczynienia ich przedmiotem zapisu windykacyjnego roszczeniem wydobywczym będą mogły być objęte jedynie składniki rzeczowe, natomiast egzekwowanie należących do przedsiębiorstwa bądź gospodarstwa rolnego praw możliwe będzie poprzez inne roszczenia, np. odszkodowawcze³⁹.

Odrębną kwestią jest zapis windykacyjny ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej⁴⁰. Dla skuteczności takiego zapisu wymagane jest spełnienie przesłanek

³⁴ B. Stelmach, *Roszczenia uzupełniające roszczenie windykacyjne*, Warszawa 2019, s. 62.

³⁵ Wyrok SN z 13 listopada 1997 r., sygn. akt I CKN 323/97, Legalis nr 31784; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki, op. cit., s. 437.

³⁶ B. Stelmach, op. cit., s. 55–56.

³⁷ A. Machnikowska, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2020, Legalis, komentarz do art. 251, nb 3–4.

³⁸ Por. uzasadnienie do wyroku SA w Poznaniu z 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt I ACa 1589/04, Lex nr 194508.

³⁹ G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki, op. cit., s. 516.

⁴⁰ Możliwość uczynienia przedmiotem zapisu windykacyjnego ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej istnieje od 1 stycznia 2020 r., wprowadzona została w oparciu o art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1495).

przewidzianych w art. 10 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r., poz. 18). Przede wszystkim możliwość przeniesienia ogółu praw i obowiązków musi przewidywać umowa spółki. Niezależnie od powyższego, konieczna jest także pisemna zgoda wszystkich pozostałych współników na przeniesienie praw i obowiązków na konkretną osobę, chyba że wymóg ten został wyłączony w umowie spółki⁴¹. W razie skutecznego zapisu windykacyjnego zapisobierca staje się współnikiem spółki osobowej. Gdyby zapis z powodu niespełnienia przywołanych wymogów okazał się bezskuteczny, wówczas zapisobierca zyskuje roszczenie o wypłatę wartości udziału kapitałowego przypadającego na spadkodawcę⁴².

Podsumowanie

Zapis windykacyjny został wprowadzony do polskiego prawa w celu poszerzenia możliwości dysponowania majątkiem na wypadek śmierci. Dzięki temu spadkodawca zyskuje większą kontrolę nad losami konkretnych składników majątku, co odpowiada oczekiwaniom społecznym. Kluczową cechą zapisu windykacyjnego jest nabycie przez zapisobiercę windykacyjnego wskazanego przedmiotu *ex lege* już w chwili otwarcia spadku. W odróżnieniu od zapisu zwykłego, który ma jedynie charakter obligacyjny, zapis windykacyjny wywołuje skutek rzeczowy, czyniąc zapisobiercę właścicielem przedmiotu lub uprawnionym z tytułu zapisanych praw. Dzięki temu jego pozycja jest zbliżona do spadkobiercy, a jednocześnie silniejsza niż zapisobiercy zwykłego, gdyż może on od razu dochodzić wydania zapisanych przedmiotów, niezależnie od aktualnego ich posiadacza, bez konieczności oczekiwania na ustalenie spadkobierców.

Z drugiej strony jednak nie wszystkie prawa mogą być przekazane w drodze zapisu windykacyjnego, co wynika z charakteru prawnego tej instytucji. W drodze zapisu zwykłego przekazać można zasadniczo dowolne przedmioty czy prawa majątkowe. Ponadto dokonanie zapisu windykacyjnego obarczone jest większymi rygorami formalnymi – wymagana jest forma szczególna aktu notarialnego. Nie jest również możliwe dokonanie zapisu windykacyjnego pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu.

Naczelną zasadą polskiego prawa spadkowego jest swoboda testowania, która oznacza prawo spadkodawcy do podejmowania prawnie wiążących decyzji dotyczących swojego majątku na wypadek śmierci. Dodanie do k.c. instytucji zapisu windykacyjnego niewątpliwie znacznie rozszerzyło możliwości precyzyjnego decydowania przez spadkodawcę o przeznaczeniu składników jego majątku.

⁴¹ K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 981¹, nb 331-332.

⁴² J. Turlukowski, *Instytucja zapisu...*, s. 226 i nast.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Balwicka-Szczyrba M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Lex.
- Bender P., *O dopuszczalności alternatywnego określenia przedmiotu świadczenia przy zapisie zwykłym raz jeszcze*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 9.
- Bieranowski A., *Wykładnia testamentu zawierającego zapis windykacyjny – głos w dyskusji*, „Rejent” 2012, nr 7–8.
- Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2019, Lex.
- Górecki J., *O potrzebie uregulowania w Kodeksie cywilnym umowy darowizny na wypadek śmierci*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.
- Górecki J., *Zapis testamentowy w prawie kolizyjnym*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2009, t. 5.
- Górecki J., *Zapis windykacyjny – uwagi de lege ferenda*, [w:] E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego ofiarowane panu rejentowi Romualdowi Szytkowi*, Kluczbork 2007.
- Górecki J., *Zapis windykacyjny w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2012, nr 4.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki*, 2017, Lex.
- Gwiadomorski J., *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1968.
- Justyński T., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego III CZP Izba Cywilna z dnia 16 października 2014 r., III CZP 70/14*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2015, z. 5.
- Kołodzińska M., *Czy instytucja zapisu windykacyjnego może skutecznie zastąpić darowiznę na wypadek śmierci? Uwagi wynikające z praktyki notarialnej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 11–12.
- Księżak P., *Przedmiot zapisu zwykłego*, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 16.10.2014 r. (III CZP 70/14)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 1.
- Księżak P., *Zapis windykacyjny*, Warszawa 2012.
- Orszyński K., *Zapis zwykły alternatywny*, „Rejent” 2016, nr 4.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Stelmach B., *Roszczenia uzupełniające roszczenie windykacyjne*, Warszawa 2019.
- Sylwestrzak A., *Przyjęcie i odrzucenie zapisu windykacyjnego*, „Rejent” 2012, nr 12.
- Turlukowski J., *Instytucja zapisu windykacyjnego w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2014.
- Turlukowski J., *Zapis windykacyjny. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Waszczuk-Napiórkowska J., *Zapis windykacyjny w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2014.
- Wolak G., *O zapisie zwykłym jako rozrządzeniu testamentowym*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2014, nr 2(60).

- Wolak G., *Przedmioty majątku wspólnego małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej a przedmiot zapisu windykacyjnego*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2012, nr 3(53).
- Wójcik S., Zoll F., *Rozrządzenia testamentowe*, [w:] B. Kordasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, Warszawa 2013.
- Zakrzewski P., *Zapis windykacyjny*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 2.
- Żałucki M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2020, Legalis.
- Zembrzuski T., *Stwierdzenie nabycia przedmiotu windykacyjnego w postępowaniu sądowym*, [w:] K. Flaga-Gieruszynska, G. Jędrejek (red.), *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin profesora Andrzeja Zielińskiego*, Warszawa 2014.
- Żukowski W., *Projektowane wprowadzenie zapisu windykacyjnego do polskiego prawa spadkowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2010, z. 4.

Orzecznictwo

- Orzeczenie SN z 20 października 1960 r., sygn. akt 2 CR 706/60, Lex nr 106214.
- Postanowienie SN z 16 września 1997 r., sygn. akt I CKN 244/97, Lex nr 548998.
- Postanowienie SN z 6 maja 2004 r., sygn. akt III CK 511/02, Legalis 123625.
- Uchwała SN z 17 stycznia 1969 r., sygn. akt III CZP 127/68, Legalis nr 13808.
- Uchwała SN z 20 listopada 1981 r., sygn. akt III CZP 48/81, Lex nr 2720.
- Uchwała SN z 10 sierpnia 1988 r., sygn. akt III CZP 65/88, Legalis nr 26381.
- Uchwała SN z 13 grudnia 2013 r., sygn. akt III CZP 79/13, Legalis 742138.
- Uchwała SN z 16 października 2014 r., sygn. akt III CZP 70/14, Lex nr 1521331.
- Wyrok SA w Gdańsku z 3 września 2014 r., sygn. akt V ACa 348/14, Legalis nr 1203316.
- Wyrok SA w Poznaniu z 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt I ACa 1589/04, Lex nr 194508.
- Wyrok SN z 13 listopada 1997 r., sygn. akt I CKN 323/97, Legalis nr 31784
- Wyrok SN z 18 lutego 1999 r., sygn. akt I CKN 1002/97, Lex nr 521803.
- Wyrok SN z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt II CKN 1279/00, Legalis nr 57215.
- Wyrok SN z 7 marca 2013 r., sygn. akt II CSK 486/12, Lex nr 1341664.
- Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, Legalis nr 49437.

Ordinary bequest and specific bequest in Polish law

Summary

The purpose of this paper is to present and characterize the institutions of simple bequest and legacy bequest in Polish legal regulation. Both of these constructions serve to transfer certain rights after the death of the testator in favor of a designated person, known as a legatee. Thus, although the purpose of both types of legacies is

similar, the manner in which they are implemented is completely different. The legal nature and effects of the two constructions analyzed are also different, which in turn determines the legal position of legatees. The paper will also analyze issues related to the transfer of ownership of the bequeathed rights to the legatees. Both constructions undoubtedly increase the scope of freedom of disposition of property on death, diversifying the catalog of measures that can be applied, depending on the will of the person making the bequest.

Keywords: ordinary bequest, inheritance bequest, legatee, obligation, inheritance claim

DOI: 10.31648/kpp.9805

Maciej Więcek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0002-6448-2275

maciej.wiecek@student.uwm.edu.pl

**Czy izba wyższa polskiego parlamentu wciąż jest
potrzebna w systemie prawnym?****Rys historyczny**

Początki istnienia Senatu¹ na ziemiach polskich związane są z rokiem 1493, gdy panujący król Jan Olbracht zwołał w Piotrkowie Trybunalskim pierwszy Sejm Walny. Było to zgromadzenie reprezentantów szlachty i możnowładztwa ze wszystkich ziem Korony Królestwa Polskiego. Sejm piotrkowski odegrał w historii ważną rolę m.in. dlatego, że po raz pierwszy w dziejach Polski miał charakter dwuizbowy. Pod przewodnictwem monarchy obradowała wówczas nie tylko Izba Poselska, ale także Senat, który już wówczas nazywano izbą wyższą. Przyjmuje się, że organ ten wywodził się z Rady Królewskiej, która ukształtowała się w XIV w. za panowania Kazimierza Wielkiego. Pełniła ona funkcję organu doradczego władcy i miała stanowić dla niego wsparcie oraz obronę swoich interesów przeciwko rosnącej we wpływy i przywileje szlachcie. W czasach demokracji szlacheckiej, po zawarciu w 1569 r. unii lubelskiej, Senat liczył 140 dostojników (katolickich hierarchów kościelnych, urzędników dworskich, wojewodów i kasztelanów). Prawa do zasiadania w tym gremium nie dawały za to urzędy hetmana, a także podskarbiego nadwornego². Bikameralizm polskiego parlamentu już wówczas był niezrównoważony. Rola senatorów była ograniczona do opiniowania projektów konstytucji sejmowych uchwalanych przez Izbę Poselską. Formalnie izba wyższa mogła decydować jeszcze o kształcie polityki zagranicznej państwa, ale faktycznie zajmował się tym prawie wyłącznie monarcha. Senat jako izba zachował podobne kompetencje do końca istnienia I Rzeczypospolitej, czyli do trzeciego rozbioru Polski w 1795 r.

¹Słowo „senat” wywodzi się od łacińskiego wyrazu *senatus*, oznaczającego „radę starszych”. Natomiast łacińskie słowo *senex* tłumaczy się jako „starzec”.

²T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2017, s. 53.

Parlamentarna izba wyższa istniała także w Księstwie Warszawskim (1807–1815) oraz w Królestwie Polskim (1815–1832). W tamtych czasach skład i organizacja Senatu pozostały podobne w porównaniu do okresu sprzed utraty niepodległości. Do grona senatorów nadal zaliczano najwyższych dostojników państwowych i kościelnych mianowanych przez księcia bądź króla. W Królestwie Polskim z nominacji Aleksandra I w Senacie zasiadali dodatkowo przedstawiciele arystokracji rosyjskiej. Niezależnie od tego jego rola ustrojowa wciąż była niewielka, a wręcz fasadowa, gdyż zdominowana przez egzekutywę.

Kształt zbliżony do obecnego Senat uzyskał w dwudziestoleciu międzywojennym. Od uchwalenia 17 marca 1921 r. Konstytucji marcowej zaczął być organem kadencyjnym i pochodzącym z wyborów powszechnych. W pierwszej konstytucji odrodzonej Polski nie nadano mu uprawnień w sposób istotny zwiększających pozycję ustrojową. Oczekiwano od niego przeważnie tylko formalnego zatwierdzenia implementowanych ustaw oraz ewentualnych refleksji w stosunku do nich. Organem wiodącym pozostawał Sejm, który mógł odrzucać stanowisko Senatu co do uchwalanego prawa stosunkowo niewielką większością 11/20 głosów³. Ówczesni senatorowie mogli zaś wspólnie z Sejmem wybierać skład Trybunału Stanu, a obie izby, działające jako Zgromadzenie Narodowe, wyłaniały poprzez eliminację bezwzględną większością głosów Prezydenta RP na siedmioletnią kadencję. Ustrojodawca nie nadał wówczas izbie wyższej prawa inicjatywy ustawodawczej, ale umożliwił jej za to dokonywanie zmian konstytucji kwalifikowaną większością 2/3 głosów członków tego gremium przy zachowaniu kworum. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. również nie zwiększyła znacząco uprawnień Senatu. Zmienił się za to sposób wybierania jego członków. Nie pochodzili oni już w całości z wyborów powszechnych, gdyż 1/3 izby nominowana była przez Prezydenta. Należy też zaznaczyć, że cenzusem wyborczym nie był wtedy tylko wiek, ale także np. liczba posiadanych orderów⁴ czy też co najmniej średnie wykształcenie⁵.

Po II wojnie światowej Senat na mocy przeprowadzonego 30 czerwca 1946 r. przez Polską Partię Robotniczą sfałszowanego referendum ludowego został zlikwidowany. Parlament w czasach demokracji ludowej z założenia miał pełnić przecież rolę wyłącznie fasadową. Izba wyższa została symbolicznie przywrócona dopiero na mocy nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 r. Nie było to spowodowane koniecznością powołania parlamentu składającego się z dwóch izb, ale zawarciem przy Okrągłym Stole politycznego kompromisu co do kształtu ustroju niekomunistycznego już państwa i chęcią nawiązania do tradycji z czasów niepodległej II Rzeczypospolitej. Senat był wówczas organem praktycznie w całości reprezentowanym przez działaczy „Solidarności”, a więc demokratycznej opozycji, która w pierwszych po transformacji ustrojowej całkowicie wolnych wyborach zdobyła 99 ze 100 mandatów do

³Zob. G.J. Wąsiewski, *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, vol. 3.

⁴G. Sobczak, *Czy Senat ma realne znaczenie?*, <https://www.gazetakongresy.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

⁵A. Podolska-Meducka, *Historia Senatu RP*, <https://www.senat.edu.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

tej izby. Co ważne, to właśnie Senat był wówczas organem lepiej odzwierciedlającym preferencje wyborców, gdyż w wyborach do izby niższej strona opozycyjna, na mocy zawartego z władzą kontraktu, nie mogła obsadzić więcej niż 35% przedstawicieli⁶. Mimo tego organem dominującym pozostał Sejm. Być może ówczesne społeczeństwo nie dostrzegało potrzeby istnienia drugiej izby parlamentarnej, gdyż w ustroju socjalistycznym formalnie istniał tylko Sejm, a najważniejsze decyzje polityczne i tak podejmowane były przez Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Obywatele nie mogli brać więc rzeczywistego udziału w sprawowaniu władzy przez prawie 50 lat (wliczając okres II wojny światowej). Decyzja o przywróceniu „izby refleksji” podjęta została też bez faktycznej refleksji na temat kształtu, funkcji oraz pozycji ustrojowej Senatu. Liczono na wykrystalizowanie tych ustaleń w toku prac nad nową Konstytucją RP. Nic takiego nie miało jednak miejsca. Skutkowało to tym, że ustroj Senatu ustalony w kwietniowej noweli Konstytucji PRL został praktycznie w całości przeniesiony do nowej ustawy zasadniczej⁷.

Rola Senatu w III Rzeczpospolitej

Zgodnie z zasadami ustrojowymi wprowadzonymi przez obecnie obowiązującą Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Senat wraz z Sejmem są organami władzy ustawodawczej⁸. Taki zapis wskazuje, że obie instytucje są formalnie równorzędne oraz mają tak samo silną legitymację demokratyczną, gdyż pochodzą z powszechnych, tajnych i bezpośrednich wyborów. Na mocy ustawy zasadniczej izba wyższa parlamentu wyposażona została w szereg funkcji. Jej rola najlepiej widoczna jest w procesie legislacyjnym (funkcja ustawodawcza, regulowana głównie przez regulamin Senatu). Stanowi jeden z sześciu podmiotów (obok grupy 15 posłów, komisji sejmowej, Prezydenta RP, Rady Ministrów i grupy 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze)⁹, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Gdy ustawa zostanie uchwalona przez izbę niższą, trafia właśnie do Senatu, który może ją przyjąć, odrzucić albo wprowadzić poprawki. Jeżeli Senat nie podejmie żadnego działania, wówczas ustawę uważa się za przyjętą w dotychczasowym kształcie. W przypadku skorzystania z jednej z dwóch ostatnich opcji akt prawny wraca do Sejmu, który może zdecydować o odrzuceniu poprawek albo odrzuceniu senackiego sprzeciwu do całej ustawy poprzez bezwzględną większość głosów posłów (gdy ustalano kształt obecnej Konstytucji RP, to do odrzucenia poprawek Senatu postulowano większość aż 11/12 głosów posłów)¹⁰. To także Sejm, a nie Senat w całości decyduje o losach ewentualnego późniejszego weta prezydenckiego.

⁶S. Zwołak, *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.

⁷Ibidem.

⁸Art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁹Art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

¹⁰R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 196 i nast.

Ta instytucja z definicji oznacza przekazanie ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia. Wyraźnie widać tu opisywaną przez wielu autorów „ułomną” czy też „niesymetryczną” dwuizbowość polskiego parlamentu. To, co Senat zrobi z przekazaną mu ustawą, tak naprawdę nie ma większego znaczenia dla losów uchwalanego aktu. Jest tu jednak wyjątek. Obie izby parlamentu muszą – kwalifikowaną większością 2/3 głosów – uchwalić ustawę zezwalającą na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej albo organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach¹¹. W tym przypadku sprzeciw Senatu skutkuje upadkiem takiej ustawy. Nazywa się to prawem weta absolutnego. Jednak mimo wszystko pojmowanie tego organu jako „izba refleksji” powoli staje się fikcją. Do ostatecznego ustanowienia prawa wystarczy faktycznie tylko odpowiednia przewaga liczebna jednego ugrupowania w Sejmie.

Senat współdziała też z Sejmem w wypełnianiu ustrojodawczej funkcji parlamentu. Jest jednym z trzech podmiotów, któremu przysługuje prawo wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Warto podkreślić, że aby Senat mógł wnieść taki projekt, potrzebne jest podjęcie stosownej uchwały całą izbą w trybie określonym przez regulamin Senatu. Dla porównania takie samo uprawnienie ma 1/5 ustawowej liczby posłów oraz jednoosobowo Prezydent RP. Kolejny raz uwidacznia się tu słabsza pozycja senatorów. Senat bierze jednak udział w uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji RP. W tej procedurze dysponuje również wspomnianym już wcześniej prawem weta absolutnego. Musi wyrazić na to zgodę bezwzględną większością głosów niezależnie od jej wcześniejszego uchwalenia przez izbę niższą. Jedną z równie ważnych ustrojowych procedur, w której bierze udział Senat, jest również decyzja o postawieniu Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu za popełnienie deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa. Jednakże ta decyzja musi zostać podjęta wspólnie z Sejmem. Zgodnie z art. 145 ust. 2 Konstytucji RP stosowną uchwałę podejmuje co najmniej 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (minimum 373 członków) na uprzedni wniosek co najmniej 140 członków tego organu. Senat samodzielnie może za to wyrazić zgodę na pozbawienie immunitetu senatora i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej poprzez uchwałę podjętą bezwzględną większością głosów, wystąpić z wnioskiem o zarządzenie referendum ogólnokrajowego do Marszałka Sejmu lub wyrazić zgodę na zarządzenie go przez Prezydenta. Jest to jedno z ważniejszych senackich uprawnień, gdyż pozwala na hamowanie działań głowy państwa i stanowi pewien element zrównoważenia i tak nierównoprawnego bikameralizmu.

Dalsze uprawnienia i funkcje parlamentarnej izby wyższej wynikają już bardziej z tradycji niż z rzeczywistej systemowej przydatności, gdzie dominują uprawnienia kreacyjne, które nie znajdują jednak zastosowania w stosunku do Rady Ministrów. Powoływanie innych organów państwa musi być dokonane znów wspólnie z Sejmem. Każda izba powołuje określoną liczbę członków do organów kolegialnych. W ten sposób

¹¹Art. 90 ust. 2 Konstytucji RP.

przykładowo Sejm powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a Senat – jednego członka. Podobnie obsadzany jest skład Rady Polityki Pieniężnej (Senat powołuje trzech członków), Krajowej Rady Sądownictwa (dwóch członków), Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dwóch członków) oraz od 2019 r. Państwowej Komisji ds. Pedofilii (Senat powołuje jednego członka)¹². Zgoda restytuowanej po 1989 r. izby potrzebna jest również do powołania: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Jeżeli chodzi o parlamentarną funkcję kontrolną, która jest jedną z najważniejszych funkcji ciała ustawodawczego, to jest ona pełniona wyłącznie przez izbę niższą. Można jednak uznać, że jej namiastka wyraża się w kompetencji izby wyższej do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności aktu prawnego z Konstytucją RP czy też wspomnianego współdziałania w Sejmie w ramach Zgromadzenia Narodowego w stosunku do Prezydenta RP. W samym Senacie zaś przejaw funkcji kontrolnej dostrzec można w fakcie zróżnicowania politycznego izby, a więc istnieniu opozycji. Warto jeszcze wspomnieć o „najmłodszej” funkcji parlamentarnej, a mianowicie funkcji europejskiej. W Polsce może być ona realizowana od momentu akcesji do Unii Europejskiej. W związku z tym Senatowi przysługuje kompetencja podjęcia odpowiedniej uchwały w celu zaskarżenia konkretnego aktu prawa pochodnego UE do Trybunału Sprawiedliwości UE z powodu naruszenia przez ten akt zasady subsydiarności¹³. W praktyce oznacza to sytuację, w której organ UE wydaje akt prawny naruszający zakres kompetencji wyłącznych lub dzielonych państw członkowskich. W ramach tej funkcji izba rozpatruje także informację Rady Ministrów o udziale RP w pracach UE¹⁴. Mimo wszystko nazywanie Senatu RP „izbą wyższą” jest tylko historyczną pozostałością, gdyż nawiązywało przede wszystkim do udziału magnaterii w jego obradach. Współcześnie rola izby niższej w Polsce i wielu innych państwach europejskich jest nieporównywalnie bardziej doniosła.

Senat do likwidacji?

Od kilku lat w debacie publicznej pojawiają się głosy mówiące o likwidacji Senatu jako odrębnej izby parlamentarnej. Zwolennicy takiego rozwiązania podnoszą, że jego istnienie jest pozbawione sensu ze względu na unitarny charakter RP, a ponadto

¹²Pełna nazwa: Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Została powołana na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r.

¹³R. Piotrowski, *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, <https://www.senat.edu.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

¹⁴Art. 43a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846 z późn. zm.).

utrzymanie Senatu niepotrzebnie obciąża budżet państwa. Parlamenty bikameralne reprezentują zazwyczaj poszczególne części składowe federacji (np. w Niemczech czy w Austrii). Wynika z tego, że zasada bikameralizmu jest niejako naturalną konsekwencją zasady federalizmu¹⁵. Dwuizbowe ciała ustawodawcze mogą być również zgromadzeniem osób posiadających specjalne tytuły. Przykładowo Izbę Lordów w Wielkiej Brytanii tworzą osoby z pochodzeniem arystokratycznym i nominaci monarchy. Bardzo podobnie zbudowany jest ustrój Kanady. Senatorowie tego państwa, aby móc pełnić swoją funkcję, przede wszystkim muszą spełnić określony cenzus majątkowy¹⁶.

Aby dokładniej zobrazować, jak kształtuje się obecna pozycja polskiego Senatu wobec Sejmu i pozostałych dwóch władz, warto wskazać jeszcze na kilka bardziej dobitnych przykładów rozwiązań ustrojowych pokazujących, jak mocno izba wyższa jest marginalizowana. Sejm może większością 2/3 głosów podjąć uchwałę o skróceniu swojej kadencji. Nie ma tu obowiązku zachowania kworum połowy ustawowej liczby posłów (art. 98 ust. 3 Konstytucji RP). W momencie podjęcia takiej uchwały automatycznie skraca się kadencja Senatu. Izba wyższa nie ma tu żadnej możliwości wypowiedzenia się, czy takie skrócenie kadencji uważa za konieczne. Podobnie jest z domniemaniem przyjęcia ustawy przez Senat w przypadku braku jego reakcji na nią. Do Senatu trafia też już uchwalona ustawa, a nie projekt ustawy. Propozycje prawa do zaimplementowania mogą pozostawać bez rozpatrzenia aż do końca kadencji Sejmu (być w tzw. zamrażarce Marszałka), a Senat w zwykłym trybie ustawodawczym ma tylko 30 dni na przyjęcie, odrzucenie bądź wprowadzenie poprawek do ustawy. Trzeba dodać, że termin 30 dni jest terminem zawitym. Po jego bezskutecznym upływie nie można domagać się od drugiej izby zajęcia się procedowaniem ustawy. Z drugiej strony inni uczestnicy postępowania ustawodawczego nie mogą domagać się od Senatu podjęcia prac nad uchwaloną ustawą przed upływem wspomnianego wcześniej konstytucyjnego terminu. Warto spojrzeć też na art. 234 ust. 1 ustawy zasadniczej, dotyczący jednego ze stanów nadzwyczajnych – stanu wojennego. Prezydent RP w czasie jego trwania wydaje rozporządzenie z mocą ustawy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Kolejny raz nie wspomina się nic o Senacie. Konstytucja wymaga też zatwierdzenia tych specjalnych aktów prawnych na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Nie ma więc znaczenia, czy w tym samym czasie na posiedzenie zebrać mogłaby się izba wyższa.

W świetle poczynionych rozważań nie ulega wątpliwości, że kompetencje Senatu RP zostały przez twórców obecnie obowiązującej Konstytucji RP znacznie ograniczone. Jednakże likwidacja „izby refleksji i rozwagi”¹⁷ wciąż nie wydaje się uzasadniona. Przede wszystkim należy rozważyć poszerzenie uprawnień ustawodawczych tej izby poprzez zmianę przepisów działu IX regulaminu Senatu, dotyczących prawa inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 76 ust. 1 wspomnianego dokumentu podjęcie

¹⁵ G.J. Wąsiewski, op. cit.

¹⁶ Zob. art. 23 ust. 3 i 4 aktu konstytucyjnego Kanady z 1867 r., <https://www.biblioteka.sejm.gov.pl> (data dostępu: 24.11.2023).

¹⁷ Za: J. Szymanek, *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. LXVI, z. 1.

postępowania w sprawie skierowania do Sejmu projektu ustawy może zostać zainicjowane na wniosek komisji lub grupy co najmniej 10 senatorów. Projekt musi zostać przekazany Marszałkowi Senatu wraz z uzasadnieniem. Od tego momentu propozycja zmian bądź uchwalenia nowego prawa musi zostać skierowana do senackiej komisji ustawodawczej, w razie potrzeby zostać poddana opiniowaniu lub konsultacjom społecznym i przejść procedurę trzech czytań. Dopiero po pozytywnym przejściu wszystkich procedur izba wyższa podejmuje całą izbą odpowiednią uchwałę i przekazuje gotowy projekt ustawy Marszałkowi Sejmu. Trzeba zwrócić uwagę, że inicjatywa ustawodawcza Senatu nie korzysta w postępowaniu sejmowym z żadnych preferencji. W izbie niższej projekt także przechodzi procedurę trzech czytań. Posłowie mogą zgłaszać do niego poprawki albo odrzucić go w całości. Senat, jak każdy podmiot inicjatywy ustawodawczej, ma także prawo zgłaszania autopoprawek do swojego projektu do zakończenia drugiego czytania w Sejmie. Wymaga to jednak podjęcia przez Senat dodatkowej uchwały¹⁸. Wobec powyższego nie dziwi fakt, że izba wyższa coraz rzadziej wykorzystuje swoje prawo do zainicjowania postępowania ustawodawczego. Dużo łatwiej jest przecież przekonać grupę 15 dowolnych posłów do przygotowania podobnego albo takiego samego projektu ustawy, wiedząc, że może zostać uchwalony dużo szybciej. Rozwiązanie tego problemu leży jednak wyłącznie w gestii Senatu. W ramach przyznanej autonomii izb parlamentu Senat mógłby znowelizować swój regulamin.

Zwrócenia uwagi wymaga również kwestia wnoszenia przez Senat RP ewentualnych poprawek do uchwalanych przez Sejm ustaw. W polskim języku prawnym nie przyjęto definicji poprawki. Nigdzie nie wskazano też zakresu dopuszczalnych poprawek. Powszechnie przyjmuje się, że jest to każda modyfikacja tekstu prawnego, w tym także ta polegająca na dodaniu bądź usunięciu znaku interpunkcyjnego. Na temat rzeczoności pojęcia kilkakrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. W kilku orzeczeniach stwierdził, że zasadniczo niedopuszczalne jest wnoszenie przez izbę wyższą do uchwalonej ustawy poprawek wykraczających poza jej zakres i cel (*ratio legis*). W takim przypadku działanie Senatu ma już charakter inicjatywy ustawodawczej, dla której wniesienia przewidziano zupełnie odmienny tryb. Jednakże możliwe jest wniesienie przez Senat takich poprawek, które proponują alternatywne czy przeciwstawne rozwiązanie określonej sprawy. Dopuszczalne jest także zaproponowanie przez izbę wyższą rozwiązań wykraczających nieco poza zakres ustawy, ale musi to znajdować uzasadnienie w celu oraz przedmiocie regulacji¹⁹. Jeśli poprawki Senatu nie wiążą się w żadnym stopniu z celem lub zakresem ustawy, Sejm może nie poddać ich pod głosowanie. Takie rozwiązanie wymaga jednak rozpatrzenia przez izbę niższą propozycji senackich „od przypadku do przypadku”²⁰. Rozważenia wymagałoby więc, czy nie lepiej byłoby pozostawić Senatowi większą swobodę w zakresie treści poprawek. Wówczas to

¹⁸ L. Jamróz, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 70–85.

¹⁹ Zob. orzeczenie TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

²⁰ Zob. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93.

gremium mogłoby rzeczywiście spełniać funkcję kontroli kształtu uchwalanego prawa i mieć większy wpływ na proces legislacyjny.

Warto zwrócić również uwagę na fakt, że obecnie obowiązująca Konstytucja RP nie zawiera precyzyjnej definicji pojęcia „ustawa”. Pojęcie to powinno odnosić się do końcowego aktu procesu ustawodawczego, co znaczy, że nazwy „ustawa” powinno używać się wtedy, gdy akt prawny przejdzie już wszystkie konieczne procedury związane z jego wejściem w życie – włącznie z jego podpisaniem przez Prezydenta RP i zarządzeniem przez niego opublikowania go w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 119 ust. 1 wyraźnie stanowi, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Nieco dalej w art. 121 ust. 1 ustrojodawca postanowił, że „ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”. Widać tu przede wszystkim brak konsekwencji w określeniu, kiedy parlament ma do czynienia z projektem ustawy, a kiedy z gotowym aktem prawnym. Przyjęcie takiej nomenklatury w Konstytucji RP pokazuje, jak znacząco umniejsza się rolę izby wyższej, sprowadzając ją tak naprawdę do pełnienia funkcji „maszynki do głosowania”, od której oczekuje się zwykle prostej formalnej czynności akceptacji i tak już wcześniej uchwalonej przez izbę niższą ustawy. Nawet jeżeli senacka większość zdecydowała się na modyfikację tekstu implementowanego prawa, to i tak każdą poprawkę można odrzucić przy pomocy bezwzględnej większości głosów posłów. Należy pamiętać, że jej uzyskanie zazwyczaj nie stanowi problemu dla siły politycznej chcącej przeforsować swój projekt, gdyż takie ugrupowania najczęściej dysponują wystarczającą liczbą posłów po swojej stronie.

Wobec wszystkich przedstawionych funkcji należy stwierdzić, że nie jest zasadne, by Senat likwidować, ale sprawić, aby izba wyższa mogła mieć większy wpływ na urząd państwa i właściwie spełniać swoją rolę, potrzebne jest wzmocnienie szczególnie jego kompetencji ustawodawczych. Pod rozwagę poddać powinno się również zmianę sposobu wybierania senatorów w taki sposób, aby nie zagospodarowywali oni tego samego elektoratu co posłowie. Ciekawym rozwiązaniem wydaje się pomysł Stanisława Gebethnera, według którego wyborcy w połowie wybieraliby senatorów w sposób dotychczasowy (tzn. w jednomandatowych okręgach wyborczych za pomocą większości względnej), a pozostali uzyskiwaliby mandat do tej izby z wojewódzkich list na zasadzie kompensacji²¹. Zapewniłoby to pluralistyczną reprezentację każdego województwa w tym gremium, jednocześnie umożliwiłoby także spełnienie funkcji reprezentacji największych jednostek podziału administracyjnego Polski (jak np. Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec). Koncepcja ta wydawałaby się początkowo pozbawiona użyteczności wobec faktu, że obecnie w Polsce funkcjonuje 100 okręgów jednomandatowych, więc każde województwo ma w Senacie kilku swoich przedstawicieli. Jednakże skoro obywatele

²¹S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] M. Lipińska, R. Stawicki (oprac.), *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80 rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 57.

mogą wybrać tylko jednego senatora w każdym okręgu, to dobrym pomysłem byłoby wskazanie tam przez przedstawicieli województwa kandydata o odmiennym światopoglądzie od tego wybranego przez ogół. Wojciech Sokolewicz zaś proponował, by kompetencje Senatu wzmocniono przede wszystkim w taki sposób, by większość sejmowa potrzebna do odrzucenia senackich poprawek była wyższa – 3/5 głosów „za” w obecności połowy ustawowej liczby posłów zamiast obecnie stosowanej większości bezwzględnej i zniesienie ograniczeń co do zakresu poprawek możliwych do wprowadzenia przez izbę wyższą²². Teoretycznie możliwa byłaby również zmiana kształtowania składu Senatu, tak aby zmniejszyć liczbę senatorów wybieranych w drodze wyborów powszechnych na rzecz powołania w skład tego gremium byłych Prezydentów RP, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczników Praw Obywatelskich oraz Rzeczników Praw Dziecka. Dzięki temu Senat prawdopodobnie zyskałby większy autorytet i zaufanie wśród opinii publicznej, a także mógłby stać się prawdziwą „izbą refleksji” nad projektami aktów prawnych, a także gwarantem zabezpieczenia słusznych interesów obywatelskich.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
- Gebethner S., *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] M. Lipińska, R. Stawicki (oprac.), *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80 rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Jamróz L., *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2017.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11.
- Szymanek J., *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. LXVI, z. 1.
- Wąsiewski G.J., *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, vol. 3.
- Zwolak S., *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.

²²W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 8.

Akty prawne

Akt konstytucyjny Kanady z 1867 r., <https://www.biblioteka.sejm.gov.pl>.

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

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93.

Orzeczenie TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

Źródła internetowe

Piotrowski R., *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, <https://www.senat.edu.pl>.

Podolska-Meducka A., *Historia Senatu RP*, <https://www.senat.edu.pl>.

Sobczak G., *Czy Senat ma realne znaczenie?*, <https://www.gazetakongresy.pl>.

Is the Senate of the Republic of Poland still necessary in Polish legal system?

Summary

This paper considers political position and role of the Senate of the Republic of Poland from a historical and contemporary perspective. There is a need to notice that social awareness of the history of this chamber and its current role in the political system seems to be insufficient. The work is an attempt to reconsider the significance of the second parliamentary chamber during various historical periods until these days. There are also presented the most essential functions which ought to be fulfilled by the parliaments in democratic countries. Moreover, the author tries to discuss with a popular belief. According to it, the Senate in Poland could be closed down without serious harm to the state. In order to verify it, there have been mentioned the views of the Senate's supporters and opponents. Furthermore, the author mentions the opinions stated in the doctrine of constitutional law on how to strengthen the position of "the chamber of reflexion".

Keywords: the Senate, bicameralism, chamber of reflexion, Parliament

DOI: 10.31648/kpp.10078

Bartosz Zajac

Zakład Karny w Barczewie

ORCID: 0000-0002-4819-4313

bartoosz.z@interia.pl

Podkultura przestępcza a bezpieczeństwo jednostki penitencjarnej w opinii funkcjonariuszy Służby Więziennej

Wstęp

Podkultura przestępcza w literaturze przedmiotu bywa różnie nazywana: drugie życie¹, subkultura więzienna², podkultura więzienna³, podkultura gitów, podkultura dewiacyjna⁴ czy też podkultura drugiego życia, nieformalna organizacja społeczna instytucji, grypsera, grypserska, podkultura przemocy⁵. Przepisy prawne nie definiują jednak, czym jest podkultura przestępcza, tylko wskazują na działania podejmowane wobec ich członków. Zgodnie z ustawą o Służbie Więziennej podejmuje się działania profilaktyczne, które mają za zadanie rozpoznawanie struktur podkultury przestępczej⁶. Jednocześnie warto nadmienić, że zagadnienia związane z podkulturą przestępczą zostały niemal pominięte w Kodeksie karnym wykonawczym, gdzie ustawodawca odniósł się tylko raz w kontekście zakazu posługiwania się gwarą przestępczą⁷.

Mimo że autorzy w różny sposób nazywają zjawisko podkultury przestępczej, warto wyjaśnić jej różnice i główne cechy charakterystyczne. Zdaniem Stanisława Jedleckiego sformułowanie „drugie życie” odnosi się do formy zachowania osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. Osoby takie zachowują się w sposób niezgodny

¹P. Moczydłowski, *Drugie życie więzienia*, Warszawa 2002, s. 21.

²M. Jastrzębska, *Krótką charakterystyka zjawiska nieformalnych struktur podkultury przestępczej*, „Studia Gdańskie” 2010, t. VII, s. 160.

³Zob. M. Snopek, *Tatuowanie ciała w środowisku wolnościowym i więziennym – marginalizacja w kontekście społeczno-kulturowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2022, nr 35.

⁴I. Żeber-Dzikowska, *Wpływ subkultury na proces resocjalizacji*, „Konińskie Studia Socjalno-Ekonomiczne” 2017, nr 2, s. 145.

⁵A. Jaworska, *Leksykon resocjalizacji*, Kraków 2012, s. 161.

⁶Art. 19a ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1683).

⁷Art. 116a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 127).

z regulaminem oraz negują zasady funkcjonujące w danej jednostce. Pierwotnie termin ten odnosił się do wychowanków zakładów poprawczych⁸. Z kolei Maciej Szaszkiewicz podaje, że podkultura przestępcza stanowi pewien „zestaw norm moralnych i quasi-prawnych stworzonych przez społeczność osadzonych, które są alternatywne wobec norm poza murami więzienia”⁹.

Podkultura przestępcza cechuje się kilkoma elementami, do których należą: walka z prawem i instytucją utożsamianą m.in. z funkcjonariuszami Służby Więziennej, poczucie godności osobistej oraz honoru, odnoszonymi się do schematów i zasad postępowania, oraz solidarność grupowa, ujmowana jako wzajemna pomoc w obrębie podkultury¹⁰. Natomiast Sławomir Przybyliński wskazuje, że podkultura przestępcza może być charakteryzowana poprzez hierarchię wartości i skomplikowane normy postępowania, określony styl bycia, wewnętrzną (w jednostce penitencjarnej) hierarchię społeczną, w której członkowie pełnią określone role, czy też zróżnicowaną twórczość materialną i niematerialną ich członków¹¹. Przyjmuje się, że pojawienie się podkultury przestępczej w zakładach karnych związane jest z dwoma teoriami. Według pierwszej z nich stanowi ona wynik deprywacyjnego charakteru izolacji więziennej, druga zaś wskazuje na transmisję norm, zwyczajów i zachowań z zewnątrz do jednostki penitencjarnej¹². Zdaniem Mieczysława Ciośka podkultura przestępcza sięga okresu powojennego, gdzie ulegała dynamicznym zmianom. Początkowo należący do podkultury przestępczej utożsamiani byli z więźniami niebezpiecznymi¹³. Niewątpliwie w ujęciu historycznym podkultura przestępcza, podobnie jak wiele innych subkultur, motywowana była buntem przeciwko określonym normom społecznym oraz wobec ustalonego porządku. Subkultury, jako przejaw tego buntu, kreują swoją własną tożsamość, ustalając ją wyżej w hierarchii niż normy społeczne. Pojawienie się podkultury przestępczej w polskich warunkach więzennych było motywowane sprzeciwem wobec wrogiego ustroju oraz jego represyjności¹⁴.

Nie ma jednolitego poglądu co do znaczenia i wartości podkultury przestępczej. Osoby uczestniczące w niej – zarówno odbywające karę pozbawienia wolności, jak i po opuszczeniu zakładu karnego – wskazują, że jest ona przejawem hartu ducha, honoru, niezłomności. Jednocześnie w perspektywie osób przeciwdziałających zjawisku podkultury przestępczej ma ona jednoznacznie negatywny wpływ, zwiększa poziom demoralizacji oraz sprzyja popełnianiu przestępstw¹⁵.

W niniejszej pracy poruszone zostaną zagadnienia związane z szeroko rozumianym naruszeniem bezpieczeństwa przez członków podkultury przestępczej. Warto nadmienić, że katalog zagrożeń w zakładach karnych i aresztach śledczych jest obszerny.

⁸Za: W. Tomasz, A. Hejmej, *Charakterystyka nieformalnych grup struktur podkultury przestępczej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 2, s. 81.

⁹N. Niepytańska-Osiecek, *Słownictwo przestępcze za murami polskich zakładów karnych dla kobiet. Rekonstrukcja badawcza na podstawie badań ankietowych*, „Socjolingwistyka” 2021, nr 35, s. 360.

¹⁰M. Szaszkiewicz, *Tajemnice grypskerki*, Kraków 1997, s. 45–49.

¹¹S. Przybyliński, *Na krawędzi więziennej egzystencji – szkani „cwaniacy” w soczewce podkulturowego spojrzenia*, „Resocjalizacja Polska” 2016, nr 11, s. 42–43.

¹²M. Jastrzębska, op. cit., s. 161.

¹³M. Ciosek, B. Pastwa-Wojciechowska, *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Gdańsk 2006, s. 234.

¹⁴W. Kędzierski, *Człowiek w izolacji więziennej – między rygoryzmem a permissywiizmem. W kręgu dylematów resocjalizacji*, Warszawa 2022, s. 60–61.

¹⁵A. Michalska, D. Michalski, *Zachowania niepożądane w zakładach karnych wybrane zagadnienia*, Warszawa–Olsztyn 2020, s. 5–6.

Mogą one dotyczyć zarówno bezpieczeństwa osobistego osób pozbawionych wolności, jak również personelu, a także obejmować zagrożenia dotyczące funkcjonowania całej jednostki penitencjarnej. Do najszerzej analizowanych w literaturze przedmiotu można zaliczyć m.in.: proces prizonizacji, działania administracji więziennej – niezależnie od zamiaru, jaki niosą, działania środowisk przestępczych, przeludnienie jednostek penitencjarnych czy też poziom więziennej służby zdrowia¹⁶. Co ważne, zdaniem Justyny Jurewicz podkultura przestępcza jest jednym ze źródeł zagrożeń bezpieczeństwa osadzonych w zakładach karnych¹⁷. Wpływa niekorzystnie na całokształt działalności zakładu karnego w postaci zdarzeń dla nich charakterystycznych: agresji w stosunku do innych osadzonych i kadry (udział w bójkach i pobiciach, znęcanie się, gwałty), autoagresji (poprzez zróżnicowane formy pocięć, połyki), niszczenie mienia oraz zjawisko tatuażu więziennego¹⁸. Dodatkowo podkultura przestępcza wpływa niekorzystnie na jedną z podstawowych funkcji zakładów karnych – resocjalizację¹⁹.

Założenia metodologiczne

W niniejszym artykule, badając dużą liczbę respondentów, zasadne było wykorzystanie metody sondażu diagnostycznego. Wykorzystaną techniką badawczą była ankieta, zaś narzędziem badawczym – kwestionariusz ankiety. Badania ankietowe zostały przeprowadzone w dniach 24–28 kwietnia 2023 r. w dwóch zakładach karnych typu zamkniętego na terenie Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Olsztynie. Wzięło w nich udział łącznie 172 respondentów będącymi funkcjonariuszami Służby Więziennej, którzy udzielili odpowiedzi na 12 pytań o charakterze półotwartym lub zamkniętym ze zróżnicowaną kafeterią odpowiedzi. W poszczególnych pytaniach istniała możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi. Kwestionariusz ankiety zwieńczony był metryczką, która pozwoliła określić strukturę społeczno-demograficzną badanej populacji. Szczegółowe wyniki przedstawiono graficznie za pomocą tabel.

Niniejsze badania miały na celu przede wszystkim stwierdzenie, które elementy podkultury przestępczej można nadal obserwować w warunkach izolacji więziennej? Czy podkultura przestępcza wpływa na poziom bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej oraz jej personelu? W jaki sposób Służba Więzienna przeciwdziała zjawisku podkultury przestępczej? Próba odpowiedzi na postawione pytania pozwoli potencjalnie określić, jaki jest aktualny obraz podkultury przestępczej, jakie elementy jej funkcjonowania są obserwowalne w badanych jednostkach penitencjarnych oraz w jaki sposób członkowie podkultury przestępczej wpływają na poziom bezpieczeństwa.

¹⁶E. Witkowska-Grabias, M. Strzelec, B. Nowak, *Zjawisko przemocy w środowisku penitencjarnym*, „The Prison System Review” 2022, nr 118, s. 129.

¹⁷J. Jurewicz, *Prawo do bezpieczeństwa tymczasowo aresztowanych i skazanych w polskich jednostkach penitencjarnych*, „The Prison System Review” 2022, nr 112, s. 55.

¹⁸N. Malec, D. Hryniewicz, *Zdarzenia zagrażające bezpieczeństwu w zakładach karnych*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 4, s. 55–56.

¹⁹I. Siudem, *System wartości i struktura potrzeb członków podkultury więziennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, nr 21, s. 51.

Charakterystyka społeczno-demograficzna respondentów

W badaniach wzięło udział 172 funkcjonariuszy i funkcjonariuszek Służby Więziennej, pełniących służbę w dwóch jednostkach penitencjarnych. Szczegółowe dane dotyczące płci, przedziału wiekowego, wykształcenia, miejsce pełnienia służby oraz grupy zaszerogowania zawarto w tabelach 1-5.

Tabela 1. Struktura płci respondentów

Płeć	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Kobieta	34	19,8%
Mężczyzna	137	79,7%
Brak odpowiedzi	1	0,5%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Najwięcej osób spośród respondentów stanowią mężczyźni (79,7%), kobiety zaś 19,8%. Jedna osoba nie udzieliła żadnej odpowiedzi na powyższe pytanie. Należy nadmienić, iż kadra zakładów karnych w większości składa się z mężczyzn, wynika to z faktu przebywania w jednostkach penitencjarnych skazanych mężczyzn. Zasadne wydaje się więc zatrudnianie w pierwszej kolejności osób tej samej płci.

Tabela 2. Wiek respondentów

Przedział wiekowy	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
18-25 lat	12	7%
26-35 lat	55	32%
36-45 lat	88	51,3%
46-55 lat	15	8,7%
Powyżej 56 lat	1	0,5%
Brak odpowiedzi	1	0,5%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 2 najwięcej osób wskazało na swój wiek w przedziale 36-45 lat (51,3%). Relatywnie niewiele jest osób do 25 roku życia (7%), jak również od 46 do 55 roku życia (8,7%). Powyżej 56 lat znajdowała się zaledwie jedna osoba; także jedna osoba nie wskazała żadnego przedziału wiekowego. Powyższe dane świadczą o doświadczonej kadry, niewielkim udziale osób wstępujących do służby

w młodym wieku oraz o przechodzenie na wcześniejszą emeryturę po przepracowaniu co najmniej 15 lat – stąd niewielki odsetek osób powyżej 46 roku życia.

W kolejnym pytaniu analizie poddano strukturę wykształcenia respondentów (zob. tabela 3).

Tabela 3. Struktura wykształcenia

Poziom wykształcenia	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Średnie	59	34,3%
Wyższe licencjackie	25	14,5%
Wyższe magisterskie	84	48,9%
Brak odpowiedzi	4	2,3%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Najwięcej osób zadeklarowało posiadanie wykształcenia wyższego magisterskiego (48,9% respondentów). Wykształcenie średnie posiadało 34,3% respondentów, natomiast 2,3% nie wskazało posiadanego wykształcenia. Warto nadmienić, że jedną z przesłanek wstąpienia do Służby Więziennej jest posiadanie wykształcenia średniego²⁰. Jest to zatem minimalny poziom wykształcenia, jaki może posiadać funkcjonariusz Służby Więziennej.

Tabela 4. Działy służbowe respondentów

Działy organizacyjne	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Ochrona	103	59,9%
Penitencjarny	38	22,1%
Kwatermistrzowski	1	0,5%
Służby zdrowia	5	2,9%
Ewidencji	12	7%
Inny dział	8	4,7%
Brak odpowiedzi	5	2,9%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

²⁰M. Mazurek, *Wymogi formalne i kompetencyjne do pełnienia służby w szeregach grupy dyspozycyjnej na przykładzie Służby Więziennej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Szewczyk, S. Grzesiak (red.), *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Warszawa 2022, s. 56.

Zgodnie z zestawieniem zawartym w tabeli 4 najczęściej respondentów znajdowało się w dziale ochrony – 59,9% ogółu. Kolejnym licznym wskazaniem był dział penitencjarny – 22,1% respondentów; zaledwie jedno wskazanie dotyczyło działu kwaterymistrzowskiego. W kategorii inny dział znalazły się odpowiednio: finanse, samodzielne stanowisko służbowe, dział organizacyjno-prawny. Duży odsetek respondentów z działu ochrony wynika przede wszystkim z faktu, iż jest to najliczniejszy i najważniejszy dział w każdej jednostce organizacyjnej²¹.

Kolejne pytanie dotyczyło korpusu zaszeregowania poszczególnych respondentów (zob. tabela 5).

Tabela 5. Korpus zaszeregowania respondentów

Korpusy służbowe	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Szeregowy	40	23,3%
Podoficer	81	47,1%
Chorąży	24	14%
Oficerów	20	11,6%
Brak odpowiedzi	7	4%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Najwięcej respondentów wskazało, że są zaszeregowani do korpusu podoficerów (47,1%). Najmniej wskazań dotyczyło oficerów – 11,6% ogółu odpowiedzi. Jednocześnie 7 osób nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Wśród respondentów znalazła się liczba grupa szeregowych (23,3%). Warto nadmienić, że korpusy zaszeregowania w Służbie Więziennej związane są z zajmowanym stanowiskiem. W dziale ochrony większość stanowisk służbowych powiązana jest z korpusem podoficerskim (oddziałowy, strażnik, starszy strażnik)²².

Przedstawienie wyników badań własnych

W kolejnej części w analizie zawarto 12 pytań o zróżnicowanej kafeterii odpowiedzi. Respondenci odnieśli się do problematyki podkultury przestępczej, w tym do wielkości zjawiska w jednostkach penitencjarnych, zasad podkulturowych czy też do wpływu na poziom bezpieczeństwa dotyczący różnych jego płaszczyzn. Wyniki przedstawiono w tabelach 6–17.

Pierwsze z pytań dotyczyło stwierdzenia, czy w badanych jednostkach penitencjarnych występuje zjawisko podkultury przestępczej.

²¹M. Szewczyk, *Strategia personalna a rola menadżera – dyrektora jednostki podstawowej Służby Więziennej*, [w:] M. Szewczyk, S. Grzesiak (red.), op. cit., s. 67.

²²Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2022 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. z 2022 r., poz. 2729).

Tabela 6. Występowanie podkultury przestępczej w jednostce penitencjarnej w opinii respondentów

Odpowiedzi respondentów	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Tak	159	92,4%
Nie	13	7,6%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Zdecydowana większość respondentów wskazała, że zjawisko podkultury przestępczej jest obserwowalne w zakładzie karnym, odmiennego zdania było zaledwie 7,6% respondentów.

W kolejnym pytaniu poproszono respondentów o wskazanie, jak duża – w ich ocenie – jest populacja podkultury przestępczej²³.

Tabela 7. Odsetek występowania podkultury przestępczej na tle ogółu osadzonych w opinii respondentów

Katalog odpowiedzi	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Do 3% populacji więziennej	8	4,7%
Do 5% populacji więziennej	23	13,4%
Do 10% populacji więziennej	45	26,2%
Do 20% populacji więziennej	48	27,9%
Do 30% populacji więziennej	24	14%
Do 40% populacji więziennej	9	5,2%
Ponad połowa populacji więziennej	1	0,5%
Inna	1	0,5%
Nie mam wiedzy na ten temat	13	7,6%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Ocena respondentów co do wielkości populacji podkultury przestępczej jest zróżnicowana. Dwie spośród wszystkich odpowiedzi uzyskały najwięcej wskazań: jest to odpowiednio do 20% populacji więziennej (27,9% wskazań) oraz do 10% populacji więziennej (26,2%). Wydaje się zasadne twierdzenie, że populacja podkultury przestępczej jest zbliżona do przedziału 10–20% całej populacji. Jednocześnie 7,6% respondentów nie posiada wiedzy na temat wielkości podkultury przestępczej. Warto jednocześnie pamiętać, że

²³ Wartości te mogą być zmienne, biorąc pod uwagę liczbę skazanych w danej jednostce, czynności transportowe czy też rodzaj zakładu karnego i jego typ (w szczególności w sytuacji gdy występuje zmiana przeznaczenia jednostki lub zawieszenia części oddziałów mieszkalnych z uwagi na prace remontowe).

wielkość populacji więziennej jest zmienna i wynika z wielu elementów, takich jak: czynności transportowe, zwolnienia, doprowadzenia do odbywania kary pozbawienia wolności, czy też deklarowany udział w podkulturze lub rezygnacja z udziału.

W następnym pytaniu respondenci odnieśli się do zasad podkulturowych, które według nich nadal funkcjonują w środowisku więziennym.

Tabela 8. Katalog zasad podkultury przestępczej w środowisku więziennym w opinii respondentów

Katalog odpowiedzi	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Zasady związane z honorem grypserskim	40	10,8%
Zasady związane z mową i z językiem (grypsowanie)	102	27,6%
Zasady związane z brakiem jakiegokolwiek współpracy z administracją więzienną	25	6,8%
Brak wykonywania pracy na rzecz zakładu karnego	41	11,1%
Zasady związane z wykonywaniem określonych czynności w obrębie celi mieszkalnej (posiłki, sprzątanie)	80	21,7%
Zasady dotyczące pomocy w obrębie członków podkultury przestępczej	44	11,9%
Autoagresja podkulturowa	13	3,6%
Tworzenie tatuaży	24	6,5%
Inne	-	-
Razem	369*	100%

* Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Respondenci wskazali na obszerny katalog zasad związanych z podkulturą przestępczą, jednocześnie uznając ich różnicowanie. Najwięcej odpowiedzi uzyskało stwierdzenie, że są to zasady dotyczące mowy i języka (grypsowanie) – 27,6% wskazań, następnie zasady związane z wykonywaniem określonych czynności w obrębie celi mieszkalnej – 21,7% wskazań. Relatywnie mało na tle innych zasad uzyskało stwierdzenie, że są to zasady związane z autoagresją na tle podkulturowym (3,6%), niewiele więcej uzyskała odpowiedź dotycząca tworzenie tatuaży (6,5%) oraz zasad związanych z brakiem jakiegokolwiek współpracy z administracją więzienną (6,8% wskazań). W kolejnym pytaniu respondenci odnieśli się do spadku znaczenia podkultury przestępczej w zakładach karnych.

Tabela 9. Spadek znaczenia podkultury przestępczej w zakładach karnych w opinii respondentów

Odpowiedzi respondentów	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Tak	156	90,8%
Nie	15	8,7%
Brak odpowiedzi	1	0,5%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

W ocenie zdecydowanie większej liczby respondentów podkultura przestępcza straciła na znaczeniu – 90,8% wskazań, przeciwnego zdania było 8,7% respondentów, zaś jedna osoba nie udzieliła żadnej odpowiedzi. Następnie poproszono respondentów o wskazanie przyczyny upadku zjawiska podkultury przestępczej.

Tabela 10. Przyczyny spadku znaczenia podkultury przestępczej w środowisku więziennym w opinii respondentów

Katalog odpowiedzi	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Istnieje kult pieniądza	116	35,5%
Zmieniła się populacja przestępców	76	23,2%
Zmienił się (zwiększył) odsetek recydywy	17	5,2%
Pojawiły się inne formy przestępstw (np. oszustwa vatowskie)	26	7,9%
Polepszyły się warunki odbywania kary pozbawienia wolności	29	8,9%
Nastąpiło rozluźnienie zasad podkultury przestępczej	58	17,7%
Nie mam zdania	5	1,6%
Inne	-	-
Razem	327*	100%

* Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Najwięcej wskazań respondentów uzyskało stwierdzenie, że istnieje kult pieniądza (35,5%), na kolejnym miejscu – że zmieniła się populacja przestępców (23,2%) oraz że nastąpiło rozluźnienie zasad podkultury przestępczej (17,7%). Zdaniem nielicznych respondentów przyczyną jest zwiększenie odsetku recydywistów w zakładach (5,2%). Zaledwie 5 osób nie miało zdania na powyższy temat.

W kolejnym pytaniu poproszono respondenci odpowiedzieli na pytanie, czy członkowie podkultury przestępczej wykonują jakieś prace w zakładzie karnym. Miało ono charakter złożony, w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej poproszono respondentów o wskazanie rodzaju pracy.

Tabela 11. Praca członków podkultury przestępczej w zakładach karnych w opinii respondentów

Odpowiedzi respondentów	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Tak	88	51,1%
Nie	76	44,2%
Brak odpowiedzi	8	4,7%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Odpowiedzi respondentów rozłożyły się niemalże po równo, zaledwie 12 wskazań więcej uzyskała odpowiedź twierdząca, co przełożyło się na 51,1% ogółu odpowiedzi. Jednocześnie 8 osób nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Wśród przykładów pracy wykonywanej znalazły się:

- wydający posiłki – 40,
- „kopertowy” – 11,
- kucharz – 8,
- prace porządkowe – 6,
- fryzjer – 5,
- opiekun świetlicy oddziałowej – 5,
- biblioteka – 5,
- hala magazynowa – 2,
- remonty, magazyn, każda praca poza gospodarczą – po 1 wskazaniu.

Respondenci podali wiele przykładów pracy, często nieodpłatnej, wykonywanej na rzecz zakładu karnego. Tylko jedna osoba stwierdziła, że członkowie podkultury przestępczej wykonują wszystkie prace poza pracą gospodarczą (sprzątanie), jednocześnie 6 osób uznało, iż również taka praca jest wykonywana przez członków. W szczególności dwa pierwsze przykłady, tj. wydający posiłki oraz kopertowy, należą do najbardziej pożądanых prac z uwagi na łatwość jej wykonywania oraz pewne ich możliwości (profity).

W kolejnych trzech pytaniach respondenci odnieśli się do zagadnień bezpieczeństwa. Pierwsze z nich dotyczyło wpływu podkultury przestępczej na poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy.

Tabela 12. Wpływ podkultury przestępczej na bezpieczeństwo funkcjonariuszy w opinii respondentów

Odpowiedzi respondentów	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Tak	99	57,6%
Nie	72	41,9%
Brak odpowiedzi	1	0,5%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Zdaniem większości respondentów podkultura przestępcza ma wpływ na bezpieczeństwo funkcjonariuszy (57,6% wskazań). Odmiennego zdania było 41,9% pytanym, zaś jedna osoba nie udzieliła żadnej odpowiedzi. W następnym z kategorii bezpieczeństwa respondenci odnieśli się do kwestii wpływu na funkcjonowanie jednostki penitencjarnej.

Tabela 13. Wpływ podkultury przestępczej na poziom bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej w opinii respondentów

Odpowiedzi respondentów	liczba wskazań	odsetek procentowy
Tak	105	61%
Nie	64	37,2%
Brak odpowiedzi	3	1,8%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Zdaniem zdecydowanej większości respondentów podkultura przestępcza wpływa na ogólny poziom bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej (61% wskazań). Odmiennego zdania było 37,2% respondentów. Z kolei 3 osoby nie udzieliły żadnego wskazania. W dalszej kolejności poproszono o stwierdzenie, czy podkultura przestępcza ma wpływ na zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym.

Tabela 14. Wpływ członków podkultury przestępczej na zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym w opinii respondentów

Odpowiedzi respondentów	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Tak	112	65,1%
Nie	59	34,4%
Brak odpowiedzi	1	0,5%
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Podobnie jak w poprzednich pytaniach respondenci udzielili w zdecydowanej większości odpowiedzi twierdzącej – 65,1% wskazań, a odmiennego zdania było 34,4% pytanych, zaś 1 osoba nie udzieliła żadnej odpowiedzi. W związku ze wskazaniami dotyczącymi udziału członków podkultury przestępczej w zdarzeniach o charakterze nadzwyczajnym poproszono o scharakteryzowanie typologii udziału.

Tabela 15. Charakterystyka zdarzeń w zakładach karnych z udziałem członków podkultury przestępczej w opinii respondentów

Katalog odpowiedzi	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
Czynny (aktywny udział)	15	8,7%
Bierny (prowokują innych do udziału w zdarzeniach)	45	26,2%
Zarówno czynny, jak i bierny	86	50%
Nie mam zdania	26	15,1%
Inne	-	-
Razem	172	100%

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Najwięcej wskazań uzyskała odpowiedź, że zdarzenia z udziałem członków podkultury przestępczej mają charakter zarówno czynny, jak i bierny (50% wszystkich odpowiedzi). Wśród pozostałej połowy odpowiedzi najwięcej uzyskało stwierdzenie, że jest to bierny udział, tj. są to zachowania prowokujące do udziału w zdarzeniach (26,2%). Jednocześnie duży odsetek respondentów nie miał zdania (15,1% wszystkich wskazań). Przedostatnie pytanie w niniejszych badaniach odnosiło się do wskazania katalogu zdarzeń nadzwyczajnych i sytuacji z udziałem członków deklarujących udział w podkulturze przestępczej.

Tabela 16. Katalog zdarzeń z udziałem członków podkultury przestępczej w opinii respondentów

Katalog odpowiedzi	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
1	2	3
Zgwałcenie i znęcanie się nad innym osadzonym	22	4,9%
Napaść na funkcjonariusza lub pracownika zakładu karnego	40	8,9%
Dokonywanie aktów autoagresji	22	4,9%
Bójki i pobicia współosadzonych	95	21,4%

cd. tabela 16

1	2	3
Dokonywanie zbiorowych wystąpień wobec administracji zakładu karnego	50	11,2%
Dokonywanie zbiorowych ucieczek lub prób ucieczek z terenu zakładu karnego lub konwoju	6	1,3%
Prowokowanie innych zdarzeń w oddziałach mieszkalnych	77	17,2%
Podjęcie próby handlu i obrotu narkotykami	78	17,4%
Nakłanianie innych osadzonych do aktów autoagresji	37	8,3%
Nie mam zdania	19	4,3%
Inne	1	0,2%
Razem	447*	100%

* Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Najwięcej wskazań dotyczyło udziału w bójce i pobicia współosadzonych – 21,4% wszystkich odpowiedzi. Na kolejnym miejscu znalazły się stwierdzenia, że są to próby handlu i obroty narkotykami (17,4%) oraz prowokowanie innych zdarzeń w oddziałach mieszkalnych (17,2%). Najmniej wskazań znalazła odpowiedź: dokonują zbiorowych ucieczek lub prób ucieczek z terenu zakładu karnego (1,3%). Ponadto jedna osoba podała odpowiedź inną, lecz nie przywołała własnego przykładu zdarzenia, jak również 19 osób nie miało zdania w tej kwestii.

W ostatnim pytaniu w części badawczej respondenci odnieśli się do kwestii przeciwdziałania zjawisku podkultury przestępczej przez Służbę Więzienną.

Tabela 17. Przeciwdziałanie zjawisku podkultury przestępczej przez Służbę Więzienną w opinii respondentów

Katalog odpowiedzi	Liczba wskazań	Odsetek procentowy
1	2	3
Odpowiednio rozmieszcza osadzonych w sposób uniemożliwiający kontakt ze sobą członków podkultury przestępczej	106	20,9%
Prowadzi wzmożone czynności profilaktyczne względem członków podkultury przestępczej	118	23,3%

cd. tabela 17

1	2	3
Dokonuje stosownych przemieszczeń osadzonych	99	19,5%
Prowadzi wzmoczone oddziaływania resocjalizacyjne	43	8,4%
Kieruje członków podkultury przestępczej do pracy	17	3,4%
Prowadzi ewidencję członków podkultury przestępczej oraz ich pozycji w hierarchii	62	12,5%
Prowadzi szkolenia funkcjonariuszy w zakresie podkultury przestępczej	39	7,7%
Izoluje członków podkultury przestępczej podczas czynności takich jak spacer	21	4,1%
Nie przeciwdziała zjawisku podkultury przestępczej	1	0,2%
Inne	-	-
Razem	506*	100%

* Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie badania własnego.

Co istotne, respondenci podali obszerny katalog czynności zmierzających do przeciwdziałania zjawisku podkultury przestępczej w warunkach izolacji więziennej. To dowodzi świadomości istnienia problemu, jak i niemożności wyeliminowania podkultury przestępczej z polskich zakładów karnych. Najwięcej wskazań otrzymało stwierdzenie, że Służba Więzienna prowadzi wzmoczone czynności profilaktyczne względem członków podkultury przestępczej (19,5%), dodatkowo odpowiednio rozmieszcza się osadzonych w sposób uniemożliwiający kontakt ze sobą członków podkultury przestępczej (20,9%), dokonuje stosowanych przemieszczeń w ramach zakładu karnego (19,5%). Zaledwie jedna osoba uznała, że Służba Więzienna nie przeciwdziała zjawisku podkultury przestępczej.

Wnioski końcowe i podsumowanie

W nawiązaniu do przeprowadzonych badań własnych udało się odpowiedzieć na postawione pytania dotyczące funkcjonowania podkultury przestępczej w środowisku więziennej oraz jej ogólnego obrazu w badanych jednostkach. Mimo wielu lat funkcjonowania podkultury przestępczej w środowisku więziennym na pewno nie udało się jej całkowicie wyeliminować. Próbując wskazać liczebność podkultury przestępczej, na pewno nie jest ona tak duża jak na początku swojego funkcjonowania. Jak wskazał

Kamil Miszewski, u progu lat 80. ubiegłego wieku udział skazanych deklarujących przynależność do podkultury przestępczej wynosiła ok. 80% całości populacji więziennej²⁴. Wskazania respondentów w tym zakresie, szacujące podkulturę przestępczą na poziomie od 10% do 20%, dobrze odzwierciedlają jej aktualny stan i liczebność, przy oczywistym założeniu, że jest to wartość szacunkowa, badana w danej chwili, dotycząca tylko osadzonych, którzy jawnie deklarują udział w podkulturze przestępczej. Przemawiają za tym również inne wskazania respondentów odnoszące się chociażby zmian w obrębie jej funkcjonowania czy też do zasad podkulturowych, które straciły na znaczeniu. Respondenci podkreślali znaczne zmiany w funkcjonowaniu podkultury przestępczej w zakresie przestrzegania przez nich zasad czy stosunku do pracy na rzecz zakładu karnego. W literaturze wielokrotnie podkreślano, że współpraca z administracją – bo tak należy odbierać pracę w zakładzie karnym – jest, zgodnie z założeniami podkultury przestępczej, niedopuszczalna, stanowiąc jedną z czterech fundamentalnych zasad podkultury²⁵, podobnie jak poddawanie się oddziaływaniom wychowawczym i resocjalizacyjnym²⁶. Niewątpliwie podkultura przestępcza wpływa na bezpieczeństwo wieloaspektowo. Podkreślił to również Robert Poklek, wskazując, że „obejmuje ona wszystkie negatywne przejawy drugiego życia w więzieniu”²⁷. Stwierdzenia w tym zakresie respondentów również są jednoznaczne. Członkowie podkultury przestępczej wpływają na poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy, jednostki penitencjarnej, są oni również odpowiedzialni za czynny udział w zdarzeniach o charakterze nadzwyczajnym oraz biernie wpływają na występowanie sytuacji godzących w bezpieczeństwo jednostki penitencjarnej. Służba Więzienna stara się przeciwdziałać zjawisku, jak słusznie wskazali respondenci, poprzez szereg działań o charakterze prewencyjnym, a także w odpowiedzi na powstałe zagrożenie. Jednocześnie Służba Więzienna zaprzestała publikacji obszernych danych dotyczących zdarzeń z udziałem członków podkultury przestępczej. Ostatnie informacje w tym zakresie publikowane były, w zależności od zdarzenia, w 2011 r. (pobicie innego osadzonego skutkujące ciężkim uszkodzeniem ciała) i w 2018 r. (zgwalcenie osadzonego lub znęcanie się nad innym osadzonym). Aktualnie publikuje się tylko informacje dotyczące zdarzeń dotyczących autoagresji warunkowanych względami podkulturowymi²⁸, lecz, jak wskazali w badaniach respondenci, udział członków podkultury przestępczej jest w tym aspekcie marginalny.

²⁴ K. Miszewski, *Transformacja ustrojowa w Polsce a przemiany subkultury więziennej*, [w:] M. Przeparski, D. Wincenty (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce. Nowe perspektywy*, Gdańsk–Warszawa 2022, s. 264.

²⁵ P. Moczydłowski, *Drugie życie więzienia*, Warszawa 2002, s. 74.

²⁶ S. Małek, *Postawy więźniów wobec prawa i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 62–63, s. 123.

²⁷ R. Poklek, *Instytucjonalne i psychospołeczne aspekty więzienia*, Kalisz 2010, s. 23.

²⁸ Służba Więzienna, *Statystyka roczna*, <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna> (data dostępu: 2.06.2023).

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Ciosek M., Pastwa-Wojciechowska B., *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Gdańsk 2006.
- Jastrzębska M., *Krótką charakterystyką zjawiska nieformalnych struktur podkultury przestępczej*, „Studia Gdańskie” 2010, t. VII.
- Kędzierski W., *Człowiek w izolacji więziennej – między rygoryzmem a permisywizmem. W kręgu dylematów resocjalizacji*, Warszawa 2022.
- Jaworska A., *Leksykon resocjalizacji*, Kraków 2012.
- Jurewicz J., *Prawo do bezpieczeństwa tymczasowo aresztowanych i skazanych w polskich jednostkach penitencjarnych*, „The Prison System Review” 2022, nr 112.
- Malec N., Hryniewicz D., *Zdarzenia zagrażające bezpieczeństwu w zakładach karnych*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 4.
- Małek S., *Postawy więźniów wobec prawa i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 62–63.
- Mazurek M., *Wymogi formalne i kompetencyjne do pełnienia służby w szeregach grupy dyspozycyjnej na przykładzie Służby Więziennej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Szewczyk, S. Grzesiak (red.), *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Warszawa 2022.
- Michalska A., Michalski D., *Zachowania niepożądane w zakładach karnych wybrane zagadnienia*, Warszawa–Olsztyn 2020.
- Miszewski K., *Transformacja ustrojowa w Polsce a przemiany subkultury więziennej*, [w:] M. Przeparski, D. Wincenty (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce. Nowe perspektywy*, Gdańsk–Warszawa 2022.
- Moczydłowski P., *Drugie życie więzienia*, Warszawa 2002.
- Niepytalska-Osiecka N., *Słownictwo przestępcze za murami polskich zakładów karnych dla kobiet. Rekonesans badawczy na podstawie badań ankietowych*, „Socjolingwistyka” 2021, nr 35.
- Snopek M., *Tatuowanie ciała w środowisku wolnościowym i więziennym – marginalizacja w kontekście społeczno-kulturowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2022, nr 35.
- Poklek R., *Instytucjonalne i psychospołeczne aspekty więzienia*, Kalisz 2010.
- Przybyliński S., *Na krawędzi więziennej egzystencji – skazani „cwaniacy” w soczewce podkulturowego spojrzenia*, „Resocjalizacja Polska” 2016, nr 11.
- Tomasz W., Hejmej A., *Charakterystyka nieformalnych grup struktur podkultury przestępczej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 2.
- Siudem I., *System wartości i struktura potrzeb członków podkultury więziennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, nr 21.
- Szaszkiewicz M., *Tajemnice grypserki*, Kraków 1997.

- Szewczyk M., *Strategia personalna a rola menadżera – dyrektora jednostki podstawowej Służby Więziennej*, [w:] M. Szewczyk, S. Grzesiak (red.), *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Warszawa 2022.
- Witkowska-Grabias E., Strzelec M., Nowak B., *Zjawisko przemocy w środowisku penitencjarnym*, „The Prison System Review” 2022, nr 118.
- Żeber-Dzikowska I., *Wpływ subkultury na proces resocjalizacji*, „Konińskie Studia Społeczno-Ekonomiczne” 2017, nr 2.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2022 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. z 2022 r., poz. 2729).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 127).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1683).

Źródła internetowe

- Służba Więzienna, *Statystyka roczna*, <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna>.

Impact of prison subculture on prison safety in the opinion of Prison Officers

Summary

The article *Impact of prison subculture on prison safety in the opinion of Prison Officers – selected issues* talks about impact of inmates on prison safety. Research has attempted to present today's appearance of this subculture, and the subculture rules. Further in the text influence of its members on safety in prison, prison guards and influence on extraordinary incidents. On the end, article shows us how Prison Service countered prison subculture.

Keywords: Prison Service, safety, criminal subculture, prison guards, extraordinary incidents