

Spectrum
Seria monograficzna



Redakcja

Małgorzata Budnik-Minierska

Prawo i społeczeństwo

we współczesnych wyzwaniach

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Prawo i społeczeństwo we współczesnych wyzwaniach

Redakcja

MAŁGORZATA BUDNIK-MINIERSKA

Spectrum
Seria monograficzna



Redakcja

Małgorzata Budnik-Minierska

Prawo i społeczeństwo we współczesnych wyzwaniach

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

REDAKCJA

DR MAŁGORZATA BUDNIK-MINIERSKA

RECENZENCI:

DR MAŁGORZATA BUDNIK-MINIERSKA

DR JUSTYNA JASIAK

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI

KAROL ŁUKOMIAK

© copyright by authors & ArchaeGraph

ISBN: 978-83-68410-40-2

Wersja elektroniczna dostępna na stronie internetowej wydawcy:
www.archaeograph.pl

Tom jest częścią serii
Spectrum
Seria monograficzna

ARCHAEOGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ, WRZESIEŃ 2025

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	7
GŁOSA KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 3 WRZEŚNIA 2024 R. SYGN. II FSK 815/24	9
Jakub Leś	
ODPOWIEDZIALNOŚĆ NIELETNIEGO I MŁODOCIANEGO W POLSKIM PRAWIE KARNYM	23
Patrycja Lewandowska	
WPŁYW NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA CYWILNEGO Z 2019 R. NA PRZEBIEG PROCESU CYWILNEGO – ANALIZA WYBRANYCH INSTYTUCJI	43
Patrycja Szczepańska	
STATUS PODATNIKA VAT – PROBLEMATYCZNE PRZYPADKI Z ORZECZNICTWA I PRAKTYKI INTERPRETACYJNEJ	63
Jan Sobuś	
ZGODNOŚĆ ROZSTRZYGNIĘĆ ORGANÓW PODATKOWYCH Z PRAWEM W ŚWIELE ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH: ANALIZA REGIONALNYCH I CZASOWYCH ZRÓŻNICOWAŃ (2013-2023)	81
Jan Sobuś	
DEMOKRACJA JAKO WARTOŚĆ CZY RYTUAŁ? O ILUZJI RZĄDÓW LUDU W REALIACH SPOŁECZEŃSTW MASOWYCH	99
Wojciech Kasprzyk	
SYSTEM FUNDUSZOWY A PRAWO DO OCHRONY ZDROWIA – ANALIZA KONSTITUCYJNA MODELU NFZ	123
Wojciech Kasprzyk	
PRAWO PACJENTA DO INFORMACJI JAKO GWARANT AUTONOMII JEDNOSTKI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM	137
Zuzanna Tochowicz	

PRZEDMOWA

Prawo i społeczeństwo pozostają ze sobą w relacji dynamicznej i nieustannie ewoluującej. Zmiany polityczne, gospodarcze i kulturowe, jakie zachodzą we współczesnym świecie, znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w kształcie obowiązujących regulacji prawnych, a także w sposobie ich interpretacji i stosowania. Niniejsza monografia stanowi próbę uchwycenia wybranych problemów prawnych i społecznych, które stają się szczególnie istotne w obliczu współczesnych wyzwań – zarówno dla teoretyków, jak i praktyków prawa.

Tom, który został oddany do rąk Czytelnika, ma charakter interdyscyplinarny. Autorzy reprezentują różne ośrodki naukowe i perspektywy badawcze, a ich analizy łączy wspólny cel – ukazanie prawa jako mechanizmu regulującego nie tylko relacje między jednostką a państwem, ale także jako narzędzia ochrony wartości konstytucyjnych, społecznych i etycznych. Zawarte tu teksty podejmują zagadnienia o fundamentalnym znaczeniu: od wykładni przepisów prawa podatkowego, przez problematykę odpowiedzialności karnej nieletnich, aż po kwestie prawa pacjenta i konstytucyjnych gwarancji w obszarze ochrony zdrowia.

Na szczególną uwagę zasługuje otwierająca tom glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2024 r. Autor, analizując konsekwencje literalnej wykładni pojęcia „dokonania transakcji kontrolowanej”, wskazuje na ryzyka systemowe i praktyczne, jakie wiążą się z przyjętym przez Sąd stanowiskiem. Tekst ten stanowi przykład refleksji nie tylko nad samą treścią rozstrzygnięcia, lecz także nad rolą sądów w kształtowaniu stabilności prawa podatkowego i pewności obrotu gospodarczego.

Kolejny artykuł poświęcony został odpowiedzialności nieletnich i młodocianych w świetle polskiego prawa karnego. Autorka wnikliwie przedstawia ewolucję regulacji oraz współczesne wyzwania związane z zapewnieniem równowagi pomiędzy potrzebą ochrony porządku publicznego a resocjalizacją młodych

sprawców czynów zabronionych. Refleksja ta wpisuje się w szerszą dyskusję nad humanizacją prawa karnego i jego rolę w kształtowaniu postaw społecznych.

Nie mniej istotne są analizy poświęcone nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 2019 r., a także praktycznym problemom statusu podatnika VAT. Obydwa opracowania wskazują, jak istotny wpływ na codzienne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz praktykę obrotu gospodarczego wywierają zmiany legislacyjne i ich interpretacja. Wskazują także na konieczność krytycznej refleksji nad skutkami reform prawa procesowego i podatkowego.

W dalszej części tomu Czytelnik znajdzie teksty o charakterze bardziej ogólnym, osadzające prawo w szerszym kontekście społecznym i filozoficznym. Rozważania nad demokracją, jej rolą jako wartości czy jedynie rytuału, ukazują napięcie pomiędzy ideałami rządów ludu a realiami funkcjonowania współczesnych społeczeństw masowych. Z kolei analiza konstytucyjnych podstaw systemu funduszwego w ochronie zdrowia i refleksja nad prawem pacjenta do informacji ukazują, jak prawo oddziałuje na fundamentalne sfery życia jednostki – zdrowie, autonomię i poczucie bezpieczeństwa.

Całość tomu układa się w wielowątkową narrację, w której prawo jawi się jako złożony mechanizm społeczny. Z jednej strony jest ono instrumentem kontroli, sankcji i ochrony interesu publicznego, z drugiej – narzędziem wspierania jednostki i gwarantem jej praw. Wybór tematów nie jest przypadkowy – każdy z nich ilustruje inny aspekt współczesnych wyzwań prawnych: od praktycznych problemów interpretacyjnych, przez kwestie systemowe, aż po refleksję filozoficzno-społeczną.

Mam nadzieję, że niniejsza monografia stanie się inspiracją do dalszych badań i dyskusji, a także przyczyni się do pogłębienia świadomości prawnej. W świecie, w którym zmiany prawne zachodzą niezwykle dynamicznie, a ich konsekwencje dotyczą wszystkich obywateli, refleksja nad prawem – jego treścią, funkcją i praktyką – nabiera szczególnej wagi.

Dziękuję Autorom poszczególnych opracowań za wkład intelektualny i zaangażowanie, a Recenzentom za wnikliwe uwagi i sugestie. Wyrażam również nadzieję, że lektura tomu „Prawo i społeczeństwo we współczesnych wyzwaniach” stanie się dla Czytelników okazją do krytycznej refleksji nad miejscem prawa w życiu jednostki i wspólnoty.

Redaktorka tomu
dr Małgorzata Budnik-Minierska

GŁOSA KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 3 WRZEŚNIA 2024 R. SYGN. II FSK 815/24

Streszczenie: Celem glosy jest analiza wyroku NSA z 3 września 2024 r. (II FSK 815/24), który rozstrzygnął istotną dla PGK kwestię interpretacji momentu „dokonania” transakcji kontrolowanej w rozumieniu art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT. Sąd przyjął rygorystyczną wykładnię, zgodnie z którą transakcja uznawana jest za „dokonaną” już w chwili ustalenia lub narzucenia jej warunków między podmiotami tworzącymi PGK. Co następuje, gdy warunki te odbiegają od rynkowych, PGK traci status podatnika CIT *ex tunc*. Celem niniejszej glosy jest wskazanie wad niniejszego wyroku, w szczególności nadmiernego oparcia się na wykładni literalnej przez NSA, co koliduje z *ratio legis* instytucji PGK. Co więcej pozycja Sądu ignoruje praktyczne trudności w precyzyjnym określeniu momentu dokonania transakcji oraz rolę korekty cen transferowych w prowadzeniu bieżącej działalności przedsiębiorstw, wyłączając jej skuteczność. Co następuje, należący do PGK przedsiębiorcy narażeni są na nieproporcjonalne do ich czynów sankcje, co podważa zasadzie równości podmiotów wobec prawa. W ramach glosy postuluje się interwencję ustawodawcy – uchylenie lub nowelizację art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT, obniżając penalizację zawarcia transakcji na warunkach nierynkowych oraz umożliwić konwalidację transakcji poprzez korektę cen transferowych.

Słowa kluczowe: podatkowe grupy kapitałowe, ceny transferowe, status podatnika CIT

¹ Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: 0009-0003-9514-097X.

Teza wyroku NSA z dnia 3 września 2024 r. sygn. II FSK 815/24

Całościowe odczytanie art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 poz. 865 z późn. zm.) prowadzi do wniosku, że wraz z określeniem przez strony warunków transakcji kontrolowanej, transakcja ta zostaje dokonana w rozumieniu tego przepisu. W konsekwencji, przyjęcie że o dokonaniu transakcji kontrolowanej można mówić dopiero po zakończeniu towarzyszących jej działań oraz jej rozliczeniu – pozostawałoby w sprzeczności z wykładnią językową interpretowanego przepisu.

Chwilą, w której transakcja zostaje dokonana jest uzgodnienie lub narzucenie warunków. Ustalenie lub narzucenie warunków transakcji, na które nie przystąpiłyby racjonalnie działające podmioty niepowiązane oznacza, że spółki utracą status podatkowej grupy kapitałowej. W świetle wykładni art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT (...) jeżeli w wyniku zawarcia transakcji dojdzie do ustalenia warunków różniących się od warunków, które ustaliłyby między sobą podmioty niepowiązane - to z dniem poprzedzającym dzień ustalenia tych warunków, podatkowa grupa kapitałowa traci status podatnika podatku dochodowego od osób prawnych.

Wprowadzenie

Przedstawione orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego² stanowi istotny, lecz jednocześnie wysoce kontrowersyjny głos w dyskusji na temat kluczowego dla podatkowych grup kapitałowych³ zagadnienia: jak interpretować moment „dokonania transakcji kontrolowanej” w świetle art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT⁴. Sąd przyjął bowiem rygorystyczną interpretację, zgodnie z którą decydujące znaczenie dla potencjalnej utraty statusu podatnika przez PGK ma już samo zawarcie umowy czy narzucenie warunków transakcji odbiegających od rynkowych, a nie dopiero jej faktyczne wykonanie i rozliczenie.

Konsekwencje przyjęcia takiego stanowiska, opartego na wąskiej, literalnej wykładni, są daleko idące dla podmiotów funkcjonujących jako PGK. W praktyce oznacza to ryzyko utraty przez grupę statusu podatnika CIT *ex tunc*, nawet

² Dalej jako: „NSA”, „Sąd”.

³ Dalej jako: „PGK”.

⁴ W szerszym kontekście zagadnienie interpretacji przepisu art. 1a ustawy o CIT przedstawione zostało w komentarzu (Mariański 2024).

jeśli nierynkowe warunki zostałyby następnie skorygowane do poziomu rynkowego. To właśnie potencjalna dotkliwość sankcji oraz wątpliwości interpretacyjne wokół podejścia NSA skłaniają do podjęcia pogłębionej, krytycznej analizy tego rozstrzygnięcia.

W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie polemika z argumentacją Sądu. Po zreferowaniu stanu faktycznego i motywów rozstrzygnięcia NSA, ocenie poddana zostanie zasadność przyjętej wykładni przepisów, w szczególności w kontekście roli i możliwości dokonania korekty cen transferowych przewidzianej w art. 11e ustawy o CIT. Zbadana zostanie również spójność wyroku z *ratio legis* instytucji PGK oraz przeanalizowane zostaną potencjalne negatywne skutki orzeczenia dla praktyki gospodarczej. Rozważania obejmą także potrzebę ewentualnych interwencji legislacyjnych w omawianym obszarze, postulowanych w odpowiedzi na implikacje przedmiotowego orzeczenia NSA.

Istota wyroku NSA

Podstawą orzeczenia stała się wykładnia normy zawartej w art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT, w szczególności precyzyjne ustalenie znaczenia pojęcia „dokonania transakcji kontrolowanej” jako jednej z przesłanek warunkujących utrzymanie przez PGK statusu podatnika CIT.

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, przychylając się do argumentacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵ (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2024 r., sygn. III SA/Wa 2619/23 publ. CBOSA) zajął jednoznaczne stanowisko, przesądzając, iż dla potrzeb stosowania analizowanego przepisu, moment „dokonania transakcji kontrolowanej” należy identyfikować nie z chwilą faktycznej realizacji wzajemnych świadczeń wynikających z tej transakcji (np. zapłaty ceny, wydania towaru), lecz już z momentem ukształtowania jej warunków poprzez ich wiążące uzgodnienie lub jednostronne narzucenie w relacjach między podmiotami powiązanymi tworzącymi PGK. Stanowi to kluczową tezę omawianego rozstrzygnięcia.

Fundamentalne znaczenie dla stanowiska Sądu miała przeprowadzona wykładnia językowa czasownika „dokonać” w powiązaniu z pojęciami „narzucenia” oraz „ustalenia”, którymi ustawodawca posłużył się w dalszej części przepisu dla zdefiniowania momentu „dokonania transakcji kontrolowanej” oraz „ustalenia lub narzucenia warunków różniących się od warunków, które ustaliłyby między

⁵ Dalej jako: „WSA”.

sobą podmioty niepowiązane”. Odwołując się do definicji słownikowych terminu „dokonać” NSA uznał, że interpretowane pojęcie należy łączyć z samym aktem działania, a czynnością definitywnie kształtującą i finalizującą transakcję kontrolowaną – a tym samym decydującą o jej potencjalnej nierynkowości w kontekście wymogów cen transferowych – jest moment ustalenia warunków zawarcia transakcji⁶.

Przedmiotowe wnioskowanie implikuje przyjęcie przez NSA szczególnie dotkliwego skutku naruszenia analizowanej przesłanki. Ustalenie lub narzucenie warunków transakcji wewnątrzgrupowej pomiędzy podmiotami kontrolowanymi odbiegających od zasady ceny rynkowej⁷ skutkuje bowiem, w świetle omawianego wyroku, utratą przez PGK statusu podatnika podatku dochodowego od osób prawnych. Skutek ten, zgodnie ze stanowiskiem Sądu, materializuje się ze skutkiem *ex tunc*, tj. od dnia w którym doszło do ustalenia (uzgodnienia lub narzucenia) nierynkowych warunków transakcji⁸.

Sąd nie poprzestał jednak na wskazaniu momentu naruszenia i jego bezpośredniego skutku, lecz podkreślił również jego definitywny charakter. W uzasadnieniu wyroku jednoznacznie stwierdzono, że późniejsza korekta warunków transakcji, zmierzająca do ich dostosowania do zasady ceny rynkowej, na przykład w trybie przewidzianym dla korekty cen transferowych (art. 11e ustawy o CIT), nie jest w stanie skorygować zaistniałego wcześniej naruszenia. Utrata statusu PGK, jako skutek prawny pierwotnego ustalenia nierynkowych warunków,

⁶ Zgodnie z argumentacją przedstawioną przez WSA w wyroku III SA/Wa 2619/23 oraz przytoczoną przez NSA w przedmiotowym orzeczeniu „zasadniczego znaczenia nabiera moment ustalenia warunków zawarcia transakcji, np. ustalenia, bądź narzucenia *essentialia negotii* umowy. Wraz z ich ustaleniem „dokonywana” jest transakcja kontrolowana.

⁷ eng. „arm's length principle”.

⁸ Zgodnie z argumentacją NSA, „Należy zgodzić się z oceną Sądu pierwszej instancji w odniesieniu do stanowiska organu wyrażonego w zaskarżonej interpretacji indywidualnej, że chwilą, w której transakcja zostaje dokonana jest uzgodnienie lub narzucenie warunków. (...) Oznacza to, upraszczając, że jedną z przesłanek negatywnych zachowania statusu podatkowej grupy kapitałowej jest: dokonanie transakcji kontrolowanej, przy której ustalone lub narzucone zostały warunki różniące się od warunków, które ustaliłyby między sobą podmioty niepowiązane. Tym samym, już samo ustalenie lub narzucenie warunków transakcji, na które nie przysłałyby racjonalnie działające podmioty niepowiązane oznacza, że spółki utracą status podatkowej grupy kapitałowej”.

ma WSA zatem, w ocenie NSA, charakter nieodwracalny i nie podlega konwalidacji przez następne działania podatnika mające na celu eliminację nierynkowości⁹.

Zbyt literalna interpretacja przepisów

Podstawowym zarzutem merytorycznym, jaki należy sformułować pod adresem głosowanego orzeczenia, jest nadmierne, a w konsekwencji prowadzące do nietrafnych wniosków, oparcie się przez Sąd niemal wyłącznie na dyrektywach wykładni językowej przy interpretacji art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT. Chociaż prymat tej reguły interpretacyjnej w prawie podatkowym, jako gwarancji wynikającej z zasady *nullum tributum sine lege*, jest w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie ugruntowany i niekwestionowany (Brzeziński 2011, s. 75-78; Mastalski 2012, s. 97-98, Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II FSK. 1318/19 publ. CBOSA, wyrok NSA z 9 lipca 2019 r., sygn. akt II FSK 2549/17 publ. CBOSA), jej stosowanie nie może mieć charakteru absolutnego „Znaczenie przepisu prawa podatkowego ustala się bowiem nie tylko na podstawie reguł znaczeniowych języka, ale także przy uwzględnieniu kontekstu systemowego i funkcjonalnego” (Brzeziński 2012, s. 98-100). Co więcej, odstępstwo od sensu językowego przepisu jest dopuszczalne, gdy sens ten prowadzi do absurdalnych lub niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji (Leszczyński 2004, s. 133-134). Analogiczny pogląd przedstawiany jest przez R. Mastalskiego „w sytuacji, gdy wykładnia językowa prowadzi do wyników sprzecznych z zasadami logiki, doświadczenia życiowego lub wartościami konstytucyjnymi, należy dać pierwszeństwo wykładni systemowej lub celowościowej” (Mastalski 2012, s. 98-100).

Wydaje się, że w analizowanym orzeczeniu zabrakło pogłębionej refleksji nad *ratio legis* instytucji podatkowej grupy kapitałowej. Celem wprowadzenia tej konstrukcji do systemu podatku dochodowego było, co wielokrotnie podkreślano w doktrynie i przy pracach legislacyjnych, uproszczenie rozliczeń w ramach

⁹ W głosowanym orzeczeniu NSA przedstawia szeroką argumentację odnoszącą się do braku możliwości konwalidacji naruszenia przez korektę dokumentacji cen transferowych. W szczególności: „Należy przy tym zwrócić uwagę, że logiczną konkluzją przyjęcia wykładni zaprezentowanej przez Spółkę byłoby praktycznie zawieszenie „dokonania transakcji” do czasu upływu terminu przedawnienia wynikającego z niej zobowiązania podatkowego, tylko z tej przyczyny, że wciąż potencjalnie możliwe byłoby skorygowanie warunków transakcji kontrolowanej. (...) O tym zatem, czy transakcję można byłoby uznać za dokonaną decydowałyby nie warunki jej zawarcia, lecz materialnoprawne terminy prawa podatkowego wytyczające datę, w której zobowiązanie podatkowe uległoby przedawnieniu. (...) Stąd też, skoro korekta następuje po tym fakcie, nie można zgodzić się ze Spółką, że zostaje ona zrealizowana przed doprowadzeniem do końca transakcji kontrolowanej”.

powiązanych podmiotów, zapewnienie podatnikom większego bezpieczeństwa prawnego, a także stworzenie warunków dla efektywniejszego zarządzania podatkowego w grupach nie zaś tworzenie dodatkowych, niezwykle dotkliwych ryzyk formalnych, związanych z potencjalną utratą statusu podatnika CIT przez PGK oraz wyłączenie stosowania w ramach PGK przepisów o cenach transferowych (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 4 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Druk Sejmowy nr 1818 VIII kadencji, s. 70¹⁰ (Mariański 2024)). Rygorystyczne, niemal wyłącznie lingwistyczne podejście NSA godzi w podstawowy sens normatywny analizowanego przepisu.

Koncentracja na słownikowym znaczeniu terminu „dokonać” doprowadziła Sąd do konkluzji, która może okazać się oderwana od złożonych realiów obrotu gospodarczego, zwłaszcza w kontekście transakcji wewnątrzgrupowych. Proces kształtowania warunków takich transakcji, z definicji wymagający ich ustalenia lub narzucenia przez podmiot powiązany, często będący elementem grupowej dokumentacji cen transferowych oraz każdorazowo lokalnej dokumentacji cen transferowych (Rawa-Miszczuk et. al. 2024, s. 87-89), nierzadko ma charakter dynamiczny, wieloetapowy i podlega wewnętrznym procedurom grupy (Interpretacja ogólna Ministerstwa Finansów z 29 grudnia 2021 r., sygn. DCT1.8203.4.2020)¹¹. Próba precyzyjnego, niebudzącego wątpliwości uchwycenia jednego, konkretnego „momentu” uzgodnienia lub narzucenia warunków – momentu, który miałby definitywnie przesądzać o potencjalnej utracie statusu przez PGK może okazać się w praktyce zadaniem niezwykle trudnym, a czasami wręcz niemożliwym do jednoznacznego wykonania.

Brak uwzględnienia możliwości korekty cen transferowych

Kolejnym istotnym mankamentem argumentacji NSA, ściśle powiązany z nadmiernym formalizmem interpretacyjnym, jest pominięcie lub co najmniej marginalizacja znaczenia mechanizmu korekty cen transferowych, który został

¹⁰ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1878> [dostęp: 01.05.2025].

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/du-mffipr> [dostęp: 01.05.2025].

expressis verbis uregulowany przez ustawodawcę w art. 11e ustawy o CIT¹². Instytucja ta stanowi kluczowy element systemu regulacji cen transferowych, pozwalając podatnikom, po spełnieniu określonych warunków, na dokonanie *ex post* korekty swoich rozliczeń podatkowych (poprzez zwiększenie przychodów lub zmniejszenie kosztów uzyskania przychodów), jeżeli okaże się, że warunki transakcji kontrolowanej odbiegały od tych, które ustaliłyby między sobą podmioty niepowiązane (Kondej, Wilczyńska 2020, s. 27-32). Zasadniczym celem tej regulacji jest umożliwienie doprowadzenia rozliczeń podatkowych do stanu zgodnego z zasadą ceny rynkowej, niwelując tym samym podatkowe skutki pierwotnego, potencjalnie nieprawidłowego, ustalenia ceny w transakcjach wewnątrzgrupowych (Ministerstwo Finansów, Objasnienia podatkowe z dnia 31 marca 2021 r. w zakresie cen transferowych – Korekta cen transferowych nr 1, s. 4-5)¹³.

Tymczasem stanowisko zaprezentowane przez NSA, uznające za decydujący wyłącznie moment pierwotnego ustalenia warunków transakcji i odmawiające jakiegokolwiek znaczenia późniejszym działaniom korygującym dla utrzymania statusu PGK, stoi w wyraźnej sprzeczności systemowej z funkcją i celem art. 11e ustawy o CIT (Forum Cen Transferowych, Grupa Robocza nr 8, Rekomendacje Forum Cen Transferowych w zakresie korekt cen transferowych, Wersja zatwierdzona 5 listopada 2020 r. podczas X Forum Cen Transferowych, s. 5-6)¹⁴. Skoro ustawodawca świadomie wprowadził do systemu podatkowego narzędzie pozwalające na korektę z mocą wsteczną skutków zastosowania nierynkowych cen, powstaje fundamentalne pytanie, dlaczego mechanizm ten miałby być całkowicie irrelevantny przy ocenie ciągłego spełniania materialnoprawnej przesłanki istnienia PGK, jaką jest rynkowość dokonywanych transakcji.

Wydaje się dalece bardziej prawdopodobne i spójne systemowo przyjęcie, że intencją ustawodawcy, który z jednej strony ustanowił rygorystyczne warunki funkcjonowania PGK (w tym wymóg rynkowości transakcji), a z drugiej strony wprowadził mechanizm korekty cen transferowych, było stworzenie systemu

¹² W szerszym kontekście usytuowanym w ramach systemu OECD, Wytycznych OECD w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych, OECD Publishing, Paryż 2022 (dalej: Wytyczne OECD), które nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, posiadają jednak istotne znaczenie w kontekście rozwiązywania kwestii problematycznych na szczeblu krajowym - w tym kwestii definicyjnych, przedstawiając perspektywę ich umiejscowienia w całości systemu TP OECD, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2022_0e655865-en.html [dostęp: 01.05.2025].

¹³ podatki.gov.pl. [dostęp: 01.05.2025].

¹⁴ <https://www.podatki.gov.pl/media/6423/rekomendacje-fct-dot-korekt-cen-transferowych-pdf-1139-kb.pdf> [dostęp: 01.05.2025].

w którym ewentualne, często niezamierzone i wynikające ze złożoności obrotu, błędy w ustalaniu cen transferowych mogłyby zostać skorygowane przy użyciu narzędzia z art. 11e, właśnie po to, aby uniknąć tak drastycznych i często nieodwracalnych konsekwencji, jak automatyczna utrata statusu podatnika CIT przez całą grupę¹⁵. Przepis art. 11e mógłby być zatem postrzegany jako swoisty „zawór bezpieczeństwa”, umożliwiający utrzymanie statusu PGK pod warunkiem dokonania stosownej korekty przywracającej stan zgodny z zasadą ceny rynkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny, koncentrując się wyłącznie na literalnej wykładni pojęcia „dokonanie transakcji” z art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT, wykluczając możliwość konwalidacji transakcji *ex post* zdaje się jednak całkowicie eliminować możliwość korzystania przez PGK z dedykowanego instrumentu, służącego właśnie radzeniu sobie z materialnoprawnymi i podatkowymi konsekwencjami ustalenia cen nierynkowych w przedmiotowym trybie. Prowadzi to nie tylko do wniosków o potencjalnej niespójności systemowej, ale również rodzi wątpliwości co do proporcjonalności sankcji (utrata statusu PGK *ex tunc*) w stosunku do naruszenia, które na gruncie samej ustawy o CIT może zostać w pełni konwalidowane (pod względem rozliczeń podatkowych) za pomocą mechanizmu korekty. Brak pogłębionej analizy relacji normatywnej i funkcjonalnej między art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b a art. 11e ustawy o CIT stanowi istotną słabość merytoryczną uzasadnienia głosowanego wyroku.

Zwiększona niepewność prawna

Bezpośrednią konsekwencją wykładni przyjętej w głosowanym orzeczeniu jest znaczący wzrost niepewności prawnej dla podmiotów działających w ramach podatkowych grup kapitałowych. Jak wskazano wcześniej, precyzyjne zidentyfikowanie „momentu” uzgodnienia lub narzucenia warunków transakcji, od którego NSA uzależnia potencjalne naruszenie warunków funkcjonowania PGK, może być w praktyce wysoce problematyczne. W połączeniu z niezwykle dotkliwą sankcją w postaci utraty statusu podatnika *ex tunc* oraz brakiem możliwości konwalidacji naruszenia poprzez późniejszą korektę, tworzy to dla PGK stan permanentnego i trudnego do zarządzania ryzyka.

¹⁵ W szczególności biorąc pod uwagę, że na ustalone w trakcie roku podatkowego warunki transakcji, powodujące zawarcie transakcji na warunkach nierynkowych, następnie wymagając korekty cen transferowych, posiadać mogą wpływ czynniki całkowicie od podatnika niezależne, tj. wahania kursów, zmiany cen surowców lub materiałów, zmiany stóp procentowych (Rawa-Miszczuk 2023, s. 204-207).

W praktyce oznacza to konieczność wdrożenia przez te podmioty jeszcze bardziej rygorystycznych, niemalże działających w czasie rzeczywistym, wewnętrznych mechanizmów kontroli i monitorowania wszelkich transakcji wewnętrzgrupowych oraz procesów decyzyjnych dotyczących ich warunków, co nie ma miejsca w odniesieniu do rozliczeń spółek będących samodzielnymi podatnikami CIT, gdzie standardową praktyką jest korzystanie z konwalidacji transakcji *ex post*. Obowiązek ten, wykraczający poza standardowe procedury w zakresie cen transferowych, może okazać się nieproporcjonalnie kosztowny, zniechęcając do korzystania z instytucji PGK lub utrzymywania tego statusu, co stoi w sprzeczności z intencją ustawodawcy, który traktował PGK jako instrument ułatwiający prowadzenie działalności gospodarczej w złożonych strukturach kapitałowych, a nie źródło dodatkowych obciążeń i ryzyk (Malinowski 2023, s. 3-5).

W obecnych warunkach zidentyfikowana niepewność prawna stanowi istotną barierę prawno-ekonomiczną, konieczną do rozważenia w kontekście kontynuacji działalności dotychczasowych PGK lub powstawania nowych grup w ramach porozumień z Ministerstwem Finansów¹⁶. Zmuszając podatników do permanentnej ewaluacji ryzyka oraz rewizji oceny ich długoterminowej opłacalności, utrzymanie obecnego *status quo*, z dużym prawdopodobieństwem prowadzić będzie do stopniowej marginalizacji instytucji PGK ze względu na nieakceptowalny dla przedsiębiorstw poziom ryzyka. Choć rozwój orzecznictwa w kierunku wykładni funkcjonalnej przepisów jest teoretycznie możliwy, stanowi proces niepewny i niewystarczający dla zapewnienia podatnikom wymaganej stabilności w perspektywie długoterminowej. Powrót do projektowanych celów instytucji PGK zapewnić może jedynie celowa interwencja ustawodawcy, (zgodnie z postulatami SCCT) jedynie uchylająca przepisy art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT lub regulująca dopuszczalność i skutki korekt transakcji kontrolowanych, przeprowadzanych z podmiotami powiązanymi w ramach PGK (np. poprzez bezpośrednie powiązanie z art. 11e ustawy o CIT), wyłączająca możliwość automatycznej utraty statusu podatnika CIT przy zawarciu transakcji na warunkach odbiegających od warunków rynkowych.

¹⁶ Potwierdzenie obecnego, alarmującego stanu rzeczy wyrażanego w środowisku doradców podatkowych i ekspertów stanowi „Apel o pilną nowelizację przepisów dotyczących PGK” utworzony 11 grudnia 2024 r. przez Stowarzyszenie Centrum Cen Transferowych (SCCT), w ramach którego promowana jest zorganizowana akcja wysyłki pism dotyczących postulatu uchYLENIA art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b Ustawy o CIT - odnoszącego się do utraty statusu podatnika CIT przez PGK po dokonaniu transakcji z podmiotem powiązanym na warunkach różniących się od warunków które ustaliłyby ze sobą podmioty niepowiązane, <https://cct.org.pl/nasze-dzialania/proces-legislacyjny/apel-o-pilna-nowelizacje-przepisow-dotyczacych-pgk/> [dostęp 01.05.2025].

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że zaprezentowana interpretacja art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT budzi fundamentalne zastrzeżenia. Stanowisko Sądu, opierające się na nadmiernie literalnej wykładni i identyfikujące moment ustalenia/narzucenia warunków transakcji jako chwilę jej „dokonania” skutkującą potencjalną, nieodwracalną utratą statusu PGK *ex tunc*, pomija istotny kontekst systemowy i celowościowy. W szczególności, ignoruje ono funkcję mechanizmu korekty cen transferowych (art. 11e ustawy o CIT) jako narzędzia przywracania rynkowości rozliczeń oraz *ratio legis* samej instytucji PGK, mającej ułatwiać funkcjonowanie grup kapitałowych. Prowadzi to do wniosków o niespójności systemowej, rażącej dysproporcji sankcji oraz generuje stan głębokiej niepewności prawnej, obarczając PGK nieakceptowalnym ryzykiem i nadmiernymi obowiązkami sprawozdawczymi.

W konsekwencji, utrwalenie się tej linii orzeczniczej stanowi poważne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania i atrakcyjności podatkowych grup kapitałowych w Polsce, grożąc ich faktyczną marginalizacją. Z uwagi na nikłe perspektywy na szybką i pewną zmianę wykładni w drodze ewolucji orzecznictwa, kluczowym wnioskiem glosy jest stwierdzenie pilnej potrzeby interwencji ustawodawcy. Co następuje, niezbędna jest nowelizacja przepisów (uchylenie lub modyfikacja art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy o CIT), która jednoznacznie ureguluje możliwość dokonywania korekty nierynkowych warunków transakcji w ramach PGK bez automatycznej groźby utraty statusu, np. poprzez powiązanie z mechanizmem korekt cen transferowych (art. 11e ustawy o CIT). Tylko takie rozwiązanie legislacyjne może przywrócić pewność prawa, spójność systemową i realną użyteczność tej instytucji, zapewniając jej dalszy byt zgodny z intencjami ustawodawcy, co potwierdzone zostało poprzez przedłożony 30 kwietnia 2025 r. do Rządowego Centrum Legislacji z inicjatywy Ministerstwa Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy o CIT w zakresie koniecznym do korekty wykładni art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b.

Bibliografia

Monografia

Brzeziński B.

2011 *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń.

2013 *Wykładnia prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk.

Leszczyński L.

2004 *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Zagadnienia podstawowe*, Kraków.

Mastalski R.

2012 *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa.

Monografia wieloautorska

Rawa-Miszczyk B. et al.

2024 *Ceny transferowe. Praktyczny przewodnik*, red. Mika J.F., Wolters Kluwer, Warszawa.

Rawa-Miszczyk B. et al.

2023 *Korekta cen transferowych*, [w:] *Podatki w grupie kapitałowej. Obowiązki sprawozdawcze*, red. Mika J. F., Wolters Kluwer, Warszawa.

Czasopisma naukowe

Kondej M., Wilczyńska E.

2020 *Korekta cen transferowych. W jakich sytuacjach mamy z nią do czynienia, a w jakich możemy dokonać korekty na zasadach ogólnych?*, „Przegląd Podatkowy”, nr 10.

Malinowski D. M.

2023 *Podatkowa grupa kapitałowa po zmianach wprowadzonych przez Polski Ład*, „Przegląd Podatkowy”, nr 2.

Mariański A.

2024 *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt II FSK 2549/17, publ. CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II FSK 1318/19, publ. CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Wa 2619/23, publ. CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2024 r., sygn. akt II FSK 815/24, publ. CBOSA.

Akty i źródła urzędowe

Interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2021 r., nr DCT1.8203.4.2020, publ. Dz. Urz. Min. Fin. z 2021 r. poz. 16 <https://www.gov.pl/web/finanse/du-mffipr> [dostęp 01.05.2025].

Ministerstwo Finansów, Objasnienia podatkowe z dnia 31 marca 2021 r. w zakresie cen transferowych – Korekta cen transferowych nr 1, publ. podatki.gov.pl. [dostęp 01.05.2025].

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 4 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Druk Sejmowy nr 1878, VIII kadencja. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1878> [dostęp 01.05.2025].

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.).

Raporty branżowe i źródła internetowe

Forum Cen Transferowych (Grupa Robocza nr 8), *Rekomendacje Forum Cen Transferowych w zakresie korekt cen transferowych*, Wersja zatwierdzona 5 listopada 2020 r. podczas X Forum Cen Transferowych <https://www.podatki.gov.pl/media/6423/rekomendacje-fct-dot-korekt-cen-transferowych-pdf-1139-kb.pdf> [dostęp 01.05.2025].

OECD, *Wytyczne OECD w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych*, OECD Publishing, Paryż 2022 https://www.oecd.org/en/publications/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2022_0e655865-en.html [dostęp 01.05.2025].

Stowarzyszenie Centrum Cen Transferowych (SCTT), Apel o pilną nowelizację przepisów dotyczących PGK, Komunikat/informacja opublikowana przez SCTT 11 grudnia 2024 r. <https://cct.org.pl/nasze-dzialania/proces-legislacyjny/apel-o-pilna-nowelizacje-przepisow-dotyczacych-pgk/> [dostęp 01.05.2025].

**A CRITICAL GLOSS ON THE JUDGEMENT
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
ISSUED ON 3RD SEPTEMBER 2024, II FSK 815/24**

Abstract: The present commentary analyzes the judgment of the Supreme Administrative Court (NSA) issued on September 3, 2024 (ref. II FSK 815/24). Said judgment addresses a crucial issue for Tax Capital Groups (TCGs) concerning the interpretation of when a controlled transaction is "effected" pursuant to Art. 1a, para. 2, pt. 3, let. b of the CIT Act. The Court adopted a rigorous interpretation, determining that a transaction is "effected" at the moment its terms are established or imposed between entities comprising the TCG. Consequently, should these terms deviate from market conditions, the TCG loses its CIT taxpayer status *ex tunc*. The purpose of this commentary is to highlight the flaws of this judgment, particularly the NSA's excessive reliance on a literal interpretation, which conflicts with the *ratio legis* of the TCG institution. Furthermore, the Court's position ignores practical difficulties in precisely determining the moment of a transaction's completion and the integral role of transfer pricing adjustments in ongoing business operations, thereby excluding their effectiveness. This outcome exposes entrepreneurs belonging to a TCG to disproportionate penalties, undermining the principle of equality of entities before the law. Legislative intervention is thus advocated, specifically the repeal or amendment of Art. 1a, para. 2, pt. 3, let. b of the CIT Act. Such intervention would aim to mitigate the penalization for entering into non-market-based transactions and facilitate the validation of transactions through appropriate transfer pricing adjustments.

Keywords: tax capital groups, transfer prices, CIT taxpayer status

ODPOWIEDZIALNOŚĆ NIELETNIEGO I MŁODOCIANEGO W ŚWIECIE POLSKIEGO PRAWA KARNEGO

Abstrakt: Zagadnienie odpowiedzialności karnej osób młodych – nieletnich i młodocianych – od lat stanowi istotny temat debaty prawniczej, społecznej i wychowawczej. W polskim systemie prawnym zagwarantowano szczególne regulacje dotyczące osób, które nie osiągnęły pełnej dojrzałości psychicznej, emocjonalnej i społecznej, co ma na celu uwzględnienie ich ograniczonej zdolności do rozumienia skutków własnych działań. Prawo karne traktuje te osoby inaczej niż dorosłych sprawców przestępstw, kładąc nacisk na wychowanie, resocjalizację i zapobieganie dalszej demoralizacji, a nie jedynie na represję. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasad odpowiedzialności karnej nieletnich oraz młodocianych w świetle obowiązujących przepisów, a także analiza różnic w podejściu ustawodawcy do obu tych grup wiekowych.

Słowa kluczowe: nieletni, młodociani, prawo karne, resocjalizacja, represja.

WSTĘP

Zagadnienie odpowiedzialności karnej osób młodych, w szczególności nieletnich i młodocianych, stanowi istotny i wieloaspektowy temat zarówno na gruncie nauki prawa, jak i w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Problematyka ta od lat wzbudza duże zainteresowanie nie tylko wśród prawników, lecz także w kręgach pedagogicznych, psychologicznych i społecznych. Wynika to z faktu, że dotyka ona szczególnie wrażliwej sfery – granicy pomiędzy potrzebą ochrony porządku publicznego a koniecznością zagwarantowania młodym osobom możliwości rozwoju, wychowania i powrotu na właściwą drogę życia społecznego.

¹ Magister, ORCID: 0000-0002-2619-7767.

W obliczu dynamicznych zmian społecznych, kulturowych i technologicznych, które wpływają na zachowania młodych ludzi, pytania o to, w jaki sposób i w jakim zakresie mogą oni ponosić odpowiedzialność za swoje czyny, nabierają szczególnego znaczenia. W tym kontekście istotne staje się zrozumienie nie tylko uwarunkowań prawnych, ale również wartości i celów, jakie przyświecają systemowi odpowiedzialności osób niepełnoletnich w państwie prawa.

W niniejszym opracowaniu zostaną omówione podstawowe różnice pomiędzy dwiema kategoriami sprawców, tj, nieletnimi i młodocianymi, z uwzględnieniem ich statusu prawnego, zakresu odpowiedzialności oraz celów, jakie prawo karne stawia wobec reakcji na przestępczość osób młodych. Zrozumienie tych różnic jest niezbędne dla prawidłowej interpretacji przepisów oraz stosowania adekwatnych środków prawnych w praktyce orzeczniczej.

Dla niniejszej problematyki niezbędna stanie się metoda formalno-dogmatyczna, czyli analiza treści poszczególnych aktów prawnych. Ze względu na podjętą problematykę stanie się ona jednak tłem do pogłębionych badań, wymagających ujęcia różnorodnych aspektów. W szczególności posłuży temu metoda historyczno-prawna, której zastosowanie przyczyni się do ukazania genezy danych rozwiązań. Konieczne stanie się także wykorzystanie metody hermeneutycznej (w odniesieniu do kontekstu historycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturowego). Analizie komparatystycznej poddana zostanie zaś treść uwzględnionych w tekście aktów prawnych.

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Definicję dziecka wskazuje fundamentalny dla podejmowanego tematu akt prawa międzynarodowego, a mianowicie Konwencja o prawach dziecka². Zgodnie z jej treścią, „dziecko oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność”.

Ze względu na niezwykle obszerny katalog dziedzin prawa nawiązujących do postrzegania jednostek poniżej określonego w nich wieku, nie sposób kompleksowo opisać każdej z nich. Termin „dziecko”, „nieletni” czy „małoletni” może przyjmować odmienne znaczenie w zależności od kontekstu – inaczej rozumiany jest w prawie rodzinnym, inaczej w prawie cywilnym, a jeszcze inaczej w regulacjach karnych czy administracyjnych. Z tego względu konieczne staje

² Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. 1991, nr 120 poz. 526.

się zawężenie perspektywy analizy do jednego, spójnego obszaru, który pozwoli ukazać zarówno specyfikę wieku, jak i charakter stosowanych środków prawnych.

Na potrzeby szczegółowych rozważań wybrano zatem jeden z obszarów najbardziej istotnych dla całokształtu stosunków prawnych, których podmiotem może stać się osoba niepełnoletnia – prawo karne. To właśnie w jego obrębie szczególnie wyraźnie zarysowuje się napięcie między potrzebą ochrony interesów młodych jednostek a wymogami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prawo karne, poprzez swoje represyjne funkcje, wymaga od ustawodawcy szczególnej rozważli w ustalaniu granic odpowiedzialności i doborze środków reakcji na czyny popełniane przez osoby, które nie osiągnęły jeszcze pełnej dojrzałości. Właśnie ta specyfika czyni temat odpowiedzialności nieletnich i młodocianych niezwykle ważnym i wymagającym pogłębionej analizy.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA OSÓB PRZED UKOŃCZENIEM 18 ROKU ŻYCIA W ŚWIEŁE REGULACJI PAŃSTW ZABORCZYCH

W świetle obecnie obowiązującego kodeksu karnego, na zasadach określonych w tym kodeksie odpowiada każdy, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu 17 lat. W wielu aktach prawnych obowiązujących w Europie granica wiekowa odpowiedzialności karnej jest jednak zdecydowanie niższa, czego przykładami są między innymi ustawodawstwo francuskie oraz skandynawskie (15 lat) bądź regulacje stosowane w Wielkiej Brytanii (zasadniczo cenzus ten wynosi 14 lat, aczkolwiek w przypadku popełnienia morderstwa kara może zostać wymierzona nawet sprawcy 10-letniemu) (Gardocki 2021, s. 66). Dla wyjaśnienia obecnych standardów konieczne staje się więc przedstawienie regulacji historycznych.

W okresie II Rzeczypospolitej podjęto próby opracowania jednolitej regulacji z zakresu prawa karnego, jednakże do przyjęcia całościowej kodyfikacji doszło dopiero w 1932 roku. Do tego czasu stosowano rozwiązania pochodzące z kodeksów karnych państw zaborczych (Makiła 2008, s. 479-480)³.

³ Należy przy tym zaznaczyć, że rozwiązania zawarte w kodeksach karnych państw zaborczych stanowiły pierwsze próby dokładnego unormowania sytuacji nieletnich sprawców przestępstwa. Dopiero w XIX wieku pod wpływem propozycji przedstawianych przez przedstawicieli szkoły antropologicznej i socjologicznej zaczęto dostrzegać potrzebę szczególnego ich traktowania w toku wymierzania kary (Pasek 2014, s. 199-200).

Na terenie byłego zaboru austriackiego zastosowanie znajdował kodeks karny austriacki z 1852 roku⁴. W jego części pierwszej, w całości poświęconej tematyce zbrodni, za element niezbędny do stosowania zawartych w niej postanowień przyjęto istnienie złego zamiaru rozumianego – co do zasady – jako działanie przemyślane i zaplanowane przed przedsięwzięciem lub zaniechaniem czynności. Zgodnie z § 2 okolicznością uchylającą zły zamiar było nieukończenie przez sprawcę 14 roku życia. Warto wskazać, że ponoszenie odpowiedzialności za zbrodnie po przekroczeniu tak określonego cenzusu nadal mogło wiązać się z uprzywilejowanym traktowaniem, bowiem na mocy § 46 okolicznością łagodzącą było nieukończenie lat 20. W części II, odnoszącej się do wykroczeń, w § 237 przewidziano zaś, że „czyny karygodne, popełnione przez dzieci do ukończonego dziesiątego roku życia, należy pozostawić domowemu tylko skarceniu; ale od rozpoczętego jedenastego do ukończonego czternastego roku życia jako przekroczenia karze się czyny, których nie poczytuje się tylko z powodu nieletniości sprawcy za zbrodnie”. Przytoczona zasada została skonkretyzowana w kolejnych przepisach, z których wynikało, że odpowiedzialność nieletniego na zasadach właściwych dla wykroczenia lub występku mogła zaistnieć w przypadku popełnienia przez niego zbrodni bądź czynu kwalifikowanego jako występki lub wykroczenie, przy czym określono odrębne zasady uzależnione od sposobu działania oraz skutków zachowania danej jednostki (§ 269 - § 273) (Przeworski 1924, s. 12-23, 189-206).

Na terenie byłego zaboru pruskiego korzystano z kodeksu karnego niemieckiego z 1871 roku⁵. Akt ten w sposób precyzyjny regulował wszelkie aspekty związane z karalnością sprawców przestępstw. Już w § 1 dokonano bowiem trójpodziału przestępstw, który oparto na różnicowaniu sankcji karnych. Czy miało to odzwierciedlenie w określonych w następnych paragrafach zasadach odpowiedzialności nieletnich sprawców czynów zabronionych?

W rozdziale czwartym zdefiniowano okoliczności wyłączające lub łagodzące winę. Zgodnie § 55 skazaniu nie podlegał sprawca, który nie ukończył lat 12, jednakże można było użyć przeciwko niemu środków zmierzających do poprawy i dozoru. W kolejnych paragrafach wskazano, że obwiniony pomiędzy 12 a 18 rokiem życia nie ponosił winy z powodu braku stopnia rozeznania wymaganego do

⁴ Ustawa karna austriacka o zbrodniach, występkach i przekroczeniach z dnia 27 maja 1852, No 117 DPP., obowiązująca w okręgach sądów apelacyjnych w Krakowie i we Lwowie oraz Sądu Okręgowego w Cieszyńcu.

⁵ Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami po rok 1918 wraz z ustawą wprowadzącą do Kodeksu karnego dla Związku Północno-Niemieckiego (Rzeczy Niemieckiej) z dnia 31 maja 1870 r.

przypisania mu odpowiedzialności. W wyroku należało w takim przypadku oznaczyć, czy obwiniony powinien być oddany swej rodzinie, czy też umieszczony w zakładzie wychowawczym lub poprawczym. Jeżeli zaś obwiniony, który popełnił przestępstwo pomiędzy 12 a 18 rokiem życia, zdawał sobie sprawę z jego skutków, stosowano wobec niego szczegółowo sprecyzowane zasady wymiaru kary, przy czym w odniesieniu do zbrodni sankcją było nawet osadzenie w więzieniu na 15 lat (§ 56 oraz § 57) (Maziarz 1920, s. 1, s. 15-16). Trójpodział przestępstw nie miał zatem znacznego przełożenia na postępowanie wobec nieletnich.

Na zasadzie trójpodziału przestępstw opierał się także Kodeks Tagancewa z 1903 roku, którego postanowienia stosowano na terytorium byłego Królestwa Polskiego i na Kresach Wschodnich⁶. Zgodnie z art. 39 osobie, która w czasie popełnienia przestępstwa nie mogła rozumieć natury i znaczenia tego, co czyniła lub była pozbawiona sposobności kierowania swoim postępowaniem, nie można było przypisać winy. Na mocy kolejnych postanowień działu IV analogiczną zasadę stosowano wobec małoletnich poniżej 10 roku życia, jak też wobec nieletnich od lat 10 do 17. W takich przypadkach sprawcy nieletni mogli zostać oddani pod dozór odpowiedzialny rodziców lub osób, pod których opieką się znajdowali bądź innych podmiotów godnych zaufania, którzy na sprawowanie takich obowiązków zgodę wyrazili, zaś w razie popełnienia zbrodni lub występku możliwe było ich umieszczenie w zakładach wychowawczo-poprawczych. Nieletni w wieku 14-17 lat, popełniający zbrodnie, byli przeważnie kierowani do tych zakładów, chociaż wyjątkowo istniała możliwość ich osadzenia w specjalnych pomieszczeniach dla nieletnich w więzieniach lub domach aresztu. Nieletni sprawcy przestępstwa we wskazanych powyżej miejscach mogli przebywać jedynie do ukończenia 21 roku życia, przy czym za cel takiej izolacji uznano poprawę jednostek zdemoralizowanych, co wyznaczało wymiar kary poszczególnych skazanych (art. 40 oraz art. 41) (Wydanie Ministerstwa Sprawiedliwości 1922, s. 14-16).

Przeanalizowane przepisy pozaborowe świadczą o braku spójności regulacji karnych obowiązujących w Polsce międzywojennej do 1932 roku. Dolne granice wiekowe odpowiedzialności karnej były bowiem niezwykle zróżnicowane. Pilnym zadaniem stało się więc przyjęcie ogólnopolskich rozwiązań.

⁶ Kodeks karny zatwierdzony przez Sąd Najwyższy 22 marca 1903 r.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA NIELETNICH I MŁODOCIANYCH W UJĘCIU KODEKSU KARNEGO Z 1932 ROKU

Kodeks karny z 1932 roku był uznawany za jeden z najbardziej nowoczesnych aktów prawnych dwudziestolecia międzywojennego. Zagadnienie dolnej granicy odpowiedzialności karnej oraz postępowania wobec sprawców nieletnich uregulowano zgodnie z zasadami subiektywizacji oraz humanitaryzmu. Zgodnie z pierwszą z nich, odpowiedzialność sprawcy sprowadzała się wyłącznie do powstałych skutków zamierzonych i przewidywanych, czyli zawinionych, co wyłączało możliwość wymierzenia kary sprawcy niepoczytalnemu ze względu na niedojrzałość bądź stan psychiczny. W art. 17 oraz w art. 18 wskazano bowiem, że karze nie podlegała jednostka, która w chwili czynu nie mogła rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem z powodu niedorozwoju psychicznego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznej, chyba że w celu zrealizowania czynu sprawca samodzielnie wprowadził się umyślnie w stan ich zakłócenia. Jeżeli zaś w chwili popełnienia przestępstwa zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania postępowaniem była w znacznym stopniu ograniczona, sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary. Drugą wymienioną zasadę utożsamiano z dostosowaniem sankcji karnej do okoliczności danego czynu oraz pożądanych rezultatów wynikających z odbycia określonej kary. Za uzasadnione uznano więc ograniczenie katalogu przestępstw zagrożonych karą śmierci oraz szczególne traktowanie sprawców nieletnich (Maciejewski 2017, s. 359-360).

Rozdział XI kodeksu karnego z 1932 roku w całości poświęcony został tematyce postępowania z nieletnimi. Na podstawie art. 69 można stwierdzić, że karze nie podlegał nieletni, który przed ukończeniem lat 13 popełnił czyn zabroniony pod groźbą kary, jak też nieletni pomiędzy 13 a 17 rokiem życia, który popełnił czyn zabroniony bez rozeznania, co rozumiano jako nieosiągnięcie rozwoju umysłowego i moralnego w stopniu wymaganym do rozpoznania znaczenia czynu i samodzielnego kierowania swoim postępowaniem⁷. Wobec tak określonej grupy sprawców sąd mógł zastosować wyłącznie enumeratywnie wskazane środki wychowawcze: upomnienie, oddanie pod dozór odpowiedzialny rodzicom, dotychczasowym opiekunom lub specjalnemu kuratorowi albo umieszczenie w zakładzie wychowawczym.

⁷ Przyjęte kryterium rozeznania budziło znaczne wątpliwości przedstawicieli doktryny ze względu na trudność w każdorazowym ustalaniu spełnienia takiego warunku oraz jego nieprecyzyjność (Bojarski 2017, s. 496-497).

Zgodnie z art. 70 nieletni pomiędzy 13 a 17 rokiem życia, wobec których stwierdzono działanie z rozeznaniem, byli umieszczani w zakładzie poprawczym, choć w art. 71 przewidziano też wyjątek w postaci sposobności zastosowania środków wychowawczych, jeżeli ze względu na okoliczności czynu, charakter nieletniego albo warunki jego życia i otoczenia stwierdzono, że umieszczenie go w zakładzie poprawczym nie będzie celowe⁸. W art. 72 wprowadzono zaś istotne zastrzeżenie, zgodnie z którym nieletni pozostawał w zakładzie poprawczym maksymalnie do ukończenia 21 roku życia⁹.

W kodeksie Makarewicza przewidziano możliwość zawieszenia kary umieszczenia w zakładzie poprawczym nieletniemu, który popełnił z rozeznaniem czyn zabroniony niezagrożony karą śmierci lub dożywotniego więzienia, jeżeli całokształt rozpoznawanego przypadku wskazywał na celowość takiego działania. Okres próby wynosił wtedy od roku do lat 3. W celu resocjalizacji nieletniego sprawcy, zastosowanie wobec niego miały środki wychowawcze, zaś jeżeli stwierdzono złe prowadzenie się nieletniego, sąd na wniosek zarządu zakładu wychowawczego, kuratora, ojca, matki lub opiekuna takiej jednostki albo z własnej inicjatywy mógł odwołać zawieszenie i umieścić nieletniego w zakładzie poprawczym. Warto też dodać, że przejawami wyjątkowego stosunku wobec nieletnich była możliwość ich umieszczenia na czas określony poza zakładem przy jednoczesnym sprawowaniu nadzoru, jak również warunkowe zwolnienie skazanego. W sytuacjach skrajnych, sprowadzających się do wszczęcia postępowania przeciw nieletniemu między 13 a 17 rokiem życia po ukończeniu przez niego lat 17, gdy umieszczenie w zakładzie poprawczym uznawano za niecelowe, stosowano zwykłe sankcje i jednocześnie nadzwyczajne złagodzenie kary. Analogiczną regułą stosowano w stosunku do skazanego na umieszczenie w zakładzie poprawczym, który ukończył 20 rok życia przed rozpoczęciem wykonania wyroku (art. 73 - art. 77)¹⁰.

⁸ Przedstawione rozwiązanie było propozycją łączącą różne zaprezentowane koncepcje. W toku prac nad tekstem kodeksu A. Mogilnicki zalecał skupienie się na wychowaniu sprawcy, czemu sprzyjać miały mniej drastyczne sankcje, zaś E. Krzymuski opowiadał się za osadzaniem takich jednostek w zakładach poprawczych. Propozycja J. Makarewicza stanowiła więc drogę pośrednią, łączącą tak odmienne koncepcje (Grześkowiak 2020, s. 51).

⁹ W komentarzu do kodeksu karnego z 1932 roku wskazywano więc na trzy okresy, dla których charakterystyczne były odmienne zasady odpowiedzialności. W pierwszym z nich (do ukończenia 13 roku życia) zachodziła bezwzględna nieodpowiedzialność podmiotu, dla wieku 13-17 lat właściwa była odpowiedzialność warunkowa, zaś odpowiedzialność bezwarunkową przyporządkowano jednostkom pomiędzy 17 a 21 rokiem życia (Makarewicz 1938, s. 147).

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. - Kodeks karny, Dz. U. 1932, nr 60, poz. 571.

Osobno uregulowano procedurę postępowania w sprawach nieletnich. Obowiązywała ona od 1 lipca 1929 roku na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku Kodeks postępowania karnego. Zgodnie z przepisami rozdziału II umieszczonego w księdze XI, sprawy nieletnich rozpatrywały specjalne sądy dla nieletnich, a postępowanie wykazywało wiele odrębności. Ze względu na jego cele, priorytetem było ustalenie stopnia rozwoju umysłowego i moralnego nieletniego oraz innych okoliczności niezbędnych dla przyjęcia działania z rozeznaniem, ustalenie charakteru i przeszłości nieletniego, warunków, w jakich żył i wychowywał się nieletni czy sytuacji rodziny oraz środków nadających się do jego poprawy (art. 592 oraz art. 596). Także pozostałe unormowania proceduralne, łącznie z rolą rodziców bądź opiekunów nieletnich czy powołaniem obrońcy lub zaskarżeniem orzeczenia, zmierzały do wypełnienia podstawowego zamierzenia, którym było wychowanie i poprawa nieletnich sprawców przestępstw¹¹.

W 1932 roku jednocześnie z kodeksem karnym ogłoszono rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo o wykroczeniach. Zgodnie z jego art. 6, odpowiedzialności za wykroczenie nie ponosił nieletni do lat 13, jak też nieletni od lat 13 do lat 17, który wykroczenie popełnił bez rozeznania, co było jednoznaczne z nieosiągnięciem rozwoju umysłowego i moralnego w takim stopniu, by zachodziła sposobność rozpoznania znaczenia popełnionego czynu oraz kierowania swoim postępowaniem. Za jedyny możliwy do zastosowania środek o charakterze karnym przyjęto upomnienie i oddanie pod dozór odpowiedzialny rodziców lub innych osób mających pieczę nad nieletnim. Było to więc rozwiązanie spójne z założeniami kodeksu Makarewicza. W art. 6 § 3 wprowadzono jednak pewną odmiennność, bowiem możliwość zastosowania kary upomnienia oraz oddania pod dozór odpowiedzialny istniała także w przypadku nieletniego od lat 13 do lat 17, który dopuścił się wykroczenia z rozeznaniem, o ile nie popełnił on w ciągu ostatniego roku wykroczenia tego samego rodzaju lub z tych samych pobudek¹².

Zasady postępowania wobec nieletnich przyjęte w II Rzeczypospolitej obowiązywały aż do 1983 roku, czyli do wejścia w życie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich (Grześkowiak 2020, s. 53). Czy jednak oznaczało to brak jakichkolwiek zastrzeżeń bądź modyfikacji wprowadzonych w kolejno uchwalonych aktach prawnych? Odpowiedź na to

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1928, nr 33, poz. 313.

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. - Prawo o wykroczeniach, Dz. U. 1932, nr 60, poz. 572.

pytanie stanie się możliwa dzięki wskazaniu podstawowych standardów wynikających z kodeksu karnego z 1969 roku.

UKSZTAŁTOWANIE ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ POD RZĄDAMI KODEKSU KARNEGO Z 1969 ROKU

Zgodnie z art. 9 kodeksu karnego z 1969 roku, odpowiedzialność za czyny zabronione mogła ponieść jedynie jednostka, która ukończyła lat 17. Wskazano przy tym wyjątek o doniosłym znaczeniu: nieletni po ukończeniu 16 roku życia, dokonujący zbrodni przeciwko życiu, zbrodni zgwałcenia, rozboju lub zbrodni przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu albo umyślnego ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, mógł odpowiadać na zasadach określonych w kodeksie, jeżeli okoliczności sprawy oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy za tym przemawiały, a w szczególności gdy poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne. Ponadto w przypadku sprawcy popełniającego występki po ukończeniu lat 17, lecz przed przekroczeniem granicy 18 roku życia, obligatoryjną karą były środki wychowawcze albo poprawcze przewidziane dla nieletnich, jeżeli okoliczności sprawy oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy za tym przemawiały. Warto dodać, że w stosunku do wyżej wymienionych sprawców sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, co w szczególnie uzasadnionych wypadkach dotyczyło również nowej kategorii podmiotów, którą byli młodociani, czyli sprawcy czynów zabronionych, którzy w chwili orzekania nie ukończyli lat 21. Przejawem ich wyjątkowego traktowania było wyrażone w art. 51 zobowiązanie sądu, aby przy wymierzaniu kary młodocianemu kierować się kwestiami jego wychowania, nauczania zawodu i wdrożenia do przestrzegania porządku prawnego¹³.

W 1969 roku uchwalono również ustawę o utrzymaniu w mocy na okres przejściowy niektórych dotychczasowych przepisów prawa karnego¹⁴. Miała ona fundamentalne znaczenie dla sytuacji osób niepełnoletnich, ponieważ utrzymywała moc obowiązującą przepisów dotyczących nieletnich, którzy dopuścili się czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, zwłaszcza art. 69 - 78 kodeksu karnego z 1932 roku, przy czym rozwiązania te należało dostosować do wskazującego nowe założenia art. 9 kodeksu karnego z 1969 roku. Czas trwania tego podwójnego stanu prawnego nie został precyzyjnie określony, jedynym

¹³ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94.

¹⁴ Ustawa z dnia 22 grudnia 1969 r. o utrzymaniu w mocy na okres przejściowy niektórych dotychczasowych przepisów prawa karnego, Dz. U. 1969, nr 37, poz. 311.

wskazaniem była konieczność ustawowego uregulowania kwestii zapobiegania i zwalczania demoralizacji nieletnich, co miało uchylać do tego momentu stosowane ustawodawstwo¹⁵.

Poważniejszym zmianom nie uległa procedura wymierzania kar bądź innych wskazanych w kodeksie karnym środków. Utrzymano bowiem w mocy przepisy kodeksu postępowania karnego z 1928 roku dotyczące nieletnich¹⁶. Jedynym swoiście wprowadzonym w kodeksie postępowania karnego z 1969 roku rozwiązaniem było zapewnienie przedstawicielowi ustawowemu nieletniego lub osobie, pod której pieczę oskarżony pozostawał, możliwości podejmowania na korzyść podopiecznego wszelkich czynności procesowych, a przede wszystkim wnoszenia środków zaskarżenia, składania wniosków oraz ustanowienia obrońcy (art. 67)¹⁷. Żadnych modyfikacji nie wprowadzono również w zakresie prawa wykroczeń, bowiem Prawo o wykroczeniach uchylono dopiero w Przepisach wprowadzających Kodeks wykroczeń z 1971 roku¹⁸.

Regulację prawa karnego Polski Ludowej można uznać za fragmentaryczną i w wielu punktach niespójną. Z tego względu za pożądane zaczęto postrzegać przyjęcie aktu prawnego w sposób kompleksowy ujmującego omawianą problematykę. Doszło do tego w 1982 roku wraz z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁹.

Ustawa ta w momencie jej uchwalenia składała się ze 104 artykułów w całości dotyczących poruszanego zagadnienia. Głównym zamierzeniem ustawodawcy było „przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich, stwarzanie warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego oraz dążenie do umacniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za

¹⁵ Na początku lat 70. XX wieku powstały: projekt ustawy o ochronie młodzieży przed demoralizacją z dnia 7 sierpnia 1971 roku oraz projekt ustawy o ochronie przed demoralizacją i przeciwdziałaniu niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży z dnia 23 kwietnia 1975 roku. Nie doszło jednak do ich uchwalenia (Leśniak-Moczuk 2020, s. 5).

¹⁶ Dla uzupełnienia dotychczasowych rozwiązań wskazano jednak, że w sprawach nieletnich nie należy stosować postępowania uproszczonego, postępowania przyśpieszonego oraz warunkowego umorzenia postępowania, jak również przepisów o oskarżycielu posiłkowym.

¹⁷ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1969, nr 13, poz. 96.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń, Dz. U. 1971, nr 12, poz. 115 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. 2018, poz. 969.

wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązkach członków społeczeństwa”²⁰. Podstawowym wskazaniem wynikającym z art. 3 było kierowanie się dobrem nieletniego poprzez dążenie do osiągnięcia korzystnych zmian w jego osobowości i zachowaniu się, co wymagało uwzględnienia osobowości nieletniego, a w szczególności jego wieku, stanu zdrowia, rozwoju psychicznego i fizycznego, cech charakteru, a także sposobu zachowywania się oraz przyczyn i stopnia demoralizacji, charakteru środowiska oraz warunków wychowania nieletniego. Dodatkowo w art. 4 wprowadzono obowiązek zawiadamiania precyzyjnie wskazanych podmiotów o wszelkich przejawach zachowań świadczących o demoralizacji, a postępowanie mające na celu ustalenie stosownych okoliczności mogło skutkować zastosowaniem środków wychowawczych lub środka poprawczego w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym²¹.

Należy podkreślić, że w art. 1 analizowanej regulacji wskazano, że jej przepisy stosowano wobec osób, które nie ukończyły lat 18 (w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji), zaś w odniesieniu do postępowania w sprawach o czyny karalne postanowienia te dotyczyły również nieletnich, którzy dopuścili się takiego czynu pomiędzy 13 a 17 rokiem życia. Dolną granicę odpowiedzialności nieletniego za czyn karalny wyznaczono więc na 13 lat w chwili popełnienia czynu karalnego (Haak-Trzuskawska i Haak, 2015, s. 5-10). Prowadzi to do wniosku, że ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich w znaczący sposób uporządkowała dotychczas stosowane rozwiązania oraz wskazała główny kierunek, do którego należało dążyć. Wywarła ona również wpływ na przepisy późniejszego kodeksu karnego z 1997 roku. Regulacja ta nie obowiązywała jednak długo, bowiem równo po 20 latach przyjęto ustawę o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

²⁰ Osiągnięcie tak określonego rezultatu wymagało podjęcia działań zmierzających do zniesienia wszelkich przepisów, które pozostawały w sprzeczności z wiążącymi Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi. Należało przy tym uwzględnić rekomendacje zawarte w raporcie Sekretariatu ONZ „Zapobieganie przestępczości nieletnich”. Zgodnie z podstawowymi założeniami tego dokumentu koniecznością stało się dostosowanie stosowanych wobec nieletnich środków do szczególnych okoliczności związanych z młodym wiekiem sprawcy (Haak-Trzuskawska i Haak 2015, s. 10-23).

²¹ Co istotne, środki wychowawcze oraz środki opiekuńczo-wychowawcze mogły zostać zastosowane zarówno wobec nieletnich, w stosunku do których prowadzono postępowanie w związku z wykazywaniem przejawów demoralizacji, jak też wobec nieletnich, postępowanie których dotyczące skupiało się na popełnionym przez nich czynie karalnym, zaś środek poprawczy można było orzec wyłącznie wobec drugiej kategorii sprawców [*Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587633574> (dostęp: 5.05.2025)].

KWESTIA ODPOWIEDZIALNOŚCI NIELETNIEGO I MŁODOCIANEGO W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO USTAWODAWSTWA

Zgodnie z art. 10 obecnie obowiązującego kodeksu karnego, na zasadach określonych w ustawie odpowiada wyłącznie podmiot, który popełnił czyn zabroniony po ukończeniu 17 lat. Również w tym przypadku przewidziano jednak wyjątek wobec nieletniego, który po ukończeniu 15 roku życia dopuścił się czynu zabronionego enumeratywnie wskazanego w § 2 (w stanie prawnym sprzed 1 października 2023 roku katalog ten obejmował zamach na życie Prezydenta RP, zabójstwo, umyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, umyślne spowodowanie zdarzenia powszechnie niebezpiecznego, zawładnięcie statkiem wodnym, powietrznym lub publicznym środkiem transportu lądowego, umyślne spowodowanie katastrofy w komunikacji, kwalifikowany typ zgwałcenia, czynną napaść na funkcjonariusza publicznego przy wystąpieniu skutku w postaci jego ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub osoby do pomocy mu przybranej, więzie lub przetrzymywanie zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego lub samorządowego, instytucji, organizacji, osoby fizycznej lub prawnej albo grupy osób do określonego zachowania się oraz rozbój), jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają, co w szczególności dotyczy bezskuteczności uprzednio stosowanych środków wychowawczych lub poprawczych²². W tak precyzyjnie określonym przypadku orzeczona kara nie może jednak przekroczyć dwóch trzecich górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za przypisane sprawcy przestępstwo; sąd może również zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary. W niniejszym przepisie sprecyzowano też sytuację, gdy nieletni popełnił występki po ukończeniu 17 roku życia, lecz przed ukończeniem lat 18. Jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają, sąd nie może wymierzyć za taki czyn kary, obligatoryjnymi stają się zaś środki wychowawcze, lecznicze albo poprawcze przewidziane dla nieletnich. Szczególne traktowanie tak określonej kategorii sprawców wymaga więc zaistnienia szeregu przesłanek koniecznych do jednoczesnego uwzględnienia, samo pozostawienie we wskazanych w § 4 granicach wiekowych (równoznacznych z posiadaniem statusu młodocianego) nie wystarcza do zastosowania wynikających z tego postanowienia środków [Grześkowiak i Wiak 2021, s. 162-163].

²² Przestępstwa wymienione w tym katalogu uznane są za szczególnie niebezpieczne, okrucieństwo z nich wynikające przemawia za zastosowaniem kary, przy której wymierzaniu należy jednak uwzględnić młody wiek sprawcy (Marek i Konarska-Wrzošek 2019, s. 108-109).

Wszelkie wskazane powyżej założenia służą teoretycznie wychowaniu sprawcy i wykształceniu w nim poczucia odpowiedzialności za ogół społeczeństwa w duchu powszechnie wyznawanych wartości. Z tego względu przewidziano szereg gwarancji, których zamierzeniem jest realizacja tak określonego założenia. Służy temu między innymi zakaz wymierzania nieletniemu lub młodocianemu kary dożywotniego pozbawienia wolności, możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary czy obligatoryjny dozór wobec młodocianego sprawcy przestępstwa umyślnego. W kodeksie karnym z 1997 roku utrzymano bowiem pojęcie młodocianego, jednakże zdecydowano się na wprowadzenie znaczącej modyfikacji: zgodnie z art. 115 § 10 za młodocianego uważa się sprawcę, który w chwili popełnienia czynu zabronionego nie ukończył 21, zaś w czasie orzekania w pierwszej instancji – 24 lat²³.

Warto jednak wskazać, że nowelizacja kodeksu karnego, która weszła w życie w dniu 1 października 2023 roku, wywiera daleko idący wpływ na dotychczas ukazane rozwiązania²⁴. Co najistotniejsze, do art. 10 dodano nową jednostkę redakcyjną, na mocy której w stosunku do nieletniego, który pomiędzy 14 a 15 rokiem życia popełni kwalifikowany typ zabójstwa, można zastosować zasady określone w kodeksie karnym, jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają oraz zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że stosowanie środków wychowawczych lub poprawczych nie jest w stanie zapewnić resocjalizacji nieletniego. Wprowadzone zostało również fundamentalne zastrzeżenie, zgodnie z którym kara orzeczona wobec nieletniego dopuszczającego się czynu zabronionego, enumeratywnie wymienionego w art. 10 § 2, nie może przekroczyć dwóch trzecich górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za przypisane sprawcy przestępstwo, ale jedynie w wypadku, gdy przestępstwo to nie jest zagrożone karą dożywotniego pozbawienia wolności, ponadto katalog takich przestępstw uległ zwiększeniu o typ podstawowy zgwałcenia²⁵. Jako uzasadnienie wprowadzonej zmiany projektodawcy wskazali postępujący rozwój jednostek, a w szczególności szybsze osiągnięcie rozeznania co do popełnionego czynu zabójstwa. Argumentację wzmocniono

²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 2022, poz. 1138 ze zm.

²⁴ Kilukrotnie podejmowano już próby modyfikacji przepisów odnoszących się do nieletnich sprawców czynów zabronionych, wśród których można wskazać między innymi projekty znacznie zaostrzające ujęcie odpowiedzialności karnej nieletnich z 2001 oraz 2002 roku, zamierzenie poszerzenia katalogu czynów określonych w § 2 wraz z nowym zastrzeżeniem surowszego traktowania nieletniego ponownie popełniającego precyzyjnie wyznaczony czyn z 2007 roku czy opracowanie Kodeksu Nieletnich z 2015 roku [Królikowski i Zawłocki 2021, s. 342-343].

²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 2600.

przytoczeniem regulacji państw europejskich, gdzie granica ta jest jeszcze niższa²⁶. Czy rzeczywiście w pełni przekonuje to o słuszności nowych reguł?

W obecnie obowiązującym kodeksie wykroczeń precyzyjnie wyrażono dolną granicę odpowiedzialności. W art. 8 ustalono bowiem, że na zasadach określonych w niniejszej ustawie odpowiada jedynie jednostka, która popełnia czyn zabroniony po ukończeniu lat 17²⁷. Oznacza to, że sprawca w chwili działania lub zaniechania stanowiącego znamię czynu zabronionego będącego wykroczeniem musi mieć ukończony 17 rok życia. W ten sposób w prawie wykroczeń w znacznej mierze odseparowano wiek odpowiedzialności od postanowień kodeksu karnego, zaś stosowana terminologia nie jest zbieżna [Daniluk 2019, s. 66-67].

Ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich z 1982 roku uchyliła ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich z 2022 roku. Pierwszy przejaw skali dokonanych zmian można dostrzec w niezwykle rozbudowanej preambule, w której, oprócz wyrażanych w dotychczasowym ustawodawstwie założeń, szczególną uwagę poświęcono roli rodziny w przekazywaniu nieletnim wartości, zasad i niezbędnych wzorców, co prowadzi do odpowiedniego przygotowania do życia we wspólnocie. Co jednak najistotniejsze, w znaczącej mierze zmodyfikowano zakres przedmiotowy regulacji poprzez wskazanie, że przepisy ustawy zastosowanie znajdują w zakresie postępowania w sprawach o demoralizację osób, które ukończyły 10 lat, jak również w postępowaniu w sprawach o czyny karalne popełnione przez sprawców pomiędzy 13 a 17 rokiem życia oraz w zakresie wykonywania środków wychowawczych, środka leczniczego lub środka poprawczego wobec jednostek poniżej lat 21, chyba że w niniejszej ustawie postanowiono inaczej²⁸.

W art. 6 nowej regulacji przewidziano, że wobec nieletniego sąd może wykorzystać środki wychowawcze, środek leczniczy oraz środek poprawczy, natomiast kara może być orzeczona tylko w przypadkach określonych w ustawie, jeżeli inne środki nie są w stanie zapewnić resocjalizacji nieletniego. Można więc wskazać dwie różnice w porównaniu do poprzednio obowiązującej regulacji: wśród obecnie stosowanych rozwiązań wprowadzono pojęcie środka leczniczego, czego

²⁶ *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 2024*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024> [dostęp: 5.05.2025].

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. 2022, poz. 2151 ze zm.

²⁸ Dla tak określonego zróżnicowania nie zdefiniowano jednak podstawowego pojęcia, którym jest demoralizacja. Jedynie w art. 4 ust. 1 wśród okoliczności na to wskazujących wymieniono między innymi: dopuszczenie się czynu zabronionego, naruszanie zasad współżycia społecznego czy uchylenie się od obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Pominęto jednak kilka czynników, które uwzględniono w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, wśród których można wymienić włóczęgostwo i udział w grupach przestępczych oraz używanie środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia [Drembkowski i Kowalski 2023, s. 32-45].

dotychczas nie uczyniono, choć w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich wskazano możliwość umieszczenia nieletniego w zakładzie leczniczym²⁹. Ponadto w końcowej części omawianego przepisu zamiast stwierdzenia „kara może być orzeczona tylko w wypadkach prawem przewidzianych” ustalono, że „wobec nieletniego kara może być orzeczona tylko w przypadkach określonych w ustawie”. Przedstawiciele doktryny uznają natomiast, że nie są to zmiany o rewolucyjnym znaczeniu (Drembkowki i Kowalski 2023, s. 48-54).

Warto natomiast zwrócić uwagę na przekształcenia w zakresie stosowanych środków. W art. 7 za środki wychowawcze uznano: upomnienie; zobowiązanie do określonego postępowania, a zwłaszcza do naprawienia wyrządzonej szkody w całości albo w części; zobowiązanie do zadośćuczynienia za doznaną krzywdę; wykonywanie prac społecznych; obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego; podjęcie nauki lub pracy; uczestnictwo w odpowiednich zajęciach o charakterze wychowawczym, terapeutycznym lub szkoleniowym; powstrzymanie się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach bądź kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób; zaniechanie używania substancji psychoaktywnej; nadzór odpowiedzialny rodziców albo opiekuna nieletniego; nadzór organizacji społecznej, w tym organizacji pozarządowej, której celem statutowym jest praca z nieletnimi o charakterze wychowawczym lub podobnym, pracodawcy albo osoby godnej zaufania udzielających poręczenia za nieletniego; nadzór kuratora sądowego; skierowanie do ośrodka kuratorskiego, a także do organizacji społecznej, w tym organizacji pozarządowej, lub instytucji zajmujących się pracą z nieletnimi o charakterze wychowawczym lub podobnym za porozumieniem stron; zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów albo pojazdów określonego rodzaju; przepadek przedmiotów pochodzących z czynu zabronionego, przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego, przepadek równowartości przedmiotów pochodzących z czynu zabronionego lub przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego, przepadek przedmiotów, których wytwarzanie, posiadanie, obrót, przesyłanie, przenoszenie, przewóz lub przechowywanie jest zabronione, przepadek przedsiębiorstwa albo jego równowartości, przepadek korzyści majątkowej albo jej równowartości lub przepadek przedmiotów czynów zabronionych; umieszczenie w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej,

²⁹ Zgodnie z art. 12 niniejszej ustawy w razie stwierdzenia u nieletniego upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych bądź nałogowego używania alkoholu albo innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, sąd rodzinny mógł orzec umieszczenie nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub innym odpowiednim zakładzie leczniczym.

która ukończyła szkolenie przygotowujące do sprawowania opieki nad nieletnim; umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz umieszczenie w okręgowym ośrodku wychowawczym. Środkiem leczniczym jest zaś umieszczenie w zakładzie leczniczym, w którym nieletnim są udzielane świadczenia zdrowotne z zakresu opieki psychiatrycznej lub leczenia uzależnień, a środek poprawczy sprowadza się do umieszczenia nieletniego w zakładzie poprawczym³⁰.

PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że w prawie karnym szybko dostrzeżono potrzebę swoistej regulacji odnoszącej się do wieku stanowiącego granicę ponoszenia odpowiedzialności za dokonany czyn zabroniony. Kodeks Makarewicza wyczerpująco uporządkował dotychczas wykorzystywane rozwiązania, co dodatkowo uzupełniało rozbudowane unormowanie kodeksu postępowania karnego z 1928 roku. W kolejnych kodyfikacjach przyjęto jako zasadę ponoszenie odpowiedzialności za czyny zabronione przez jednostkę po ukończeniu lat 17, od czego wyznaczono wyjątki w postaci enumeratywnie wskazanego katalogu czynów, których popełnienie w ocenie ustawodawcy uzasadnia wcześniejsze wdrażanie środków karnych. Z czasem wyodrębniono również pojęcie młodocianego, przyjęto odrębne akty prawne dopełniające standardy stosowane w ramach omawianej problematyki oraz zmieniono relacje pomiędzy ustawami kształtującymi prawo karne materialne, prawo karne procesowe oraz prawo wykroczeń. Nadal jednak wprowadzane są pojedyncze modyfikacje, w opinii ich autorów mające na celu udoskonalanie tak istotnej materii, czego przykładem jest nowelizacja kodeksu karnego, która weszła w życie w dniu 1 października 2023 roku. Choć w znacznym zakresie zdecydowano się na utrzymanie dotychczasowych środków wobec nieletnich, nie sposób nie zauważyć zmian wprowadzonych do kilku przepisów o znaczeniu fundamentalnym. Najwięcej kontrowersji wzbudza kwestia dolnej granicy wieku nieletniego jako warunku prowadzenia postępowania w sprawie o demoralizację, rozszerzenie definicji czynu karalnego czy przesłanek i względnej obligatoryjności orzekania o umieszczeniu w ośrodku poprawczym (Kłodoczny 2022, s. 6-13). Pojawia się zatem pytanie, czy opracowane modyfikacje można postrzegać jako zasadne. W ocenie wielu praktyków prawa oraz osób pracujących z nieletnimi sprawcami przestępstw, wprowadzonych zmian nie należy oceniać pozytywnie (Fic 2019, s. 96-108).

³⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, Dz. U. 2022, poz. 1700.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bojarski M. (red.)
2017 *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa.
- Daniluk P. (red.)
2019 *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa.
- Drembkowski P., Kowalski G. (red.)
2023 *Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Komentarz*, Warszawa.
- Fic R.
2021 *Pojęcie czynu karalnego w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Prokuratura i Prawo”, nr 4.
- Gardocki L.
2021 *Prawo karne*, Warszawa.
- Grześkowiak A.
2020 *Prawo nieletnich*, Warszawa.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.)
2021 *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa.
- Haak-Trzuskawska A., Haak H.
2015 *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, Warszawa.
- Kładoczny P.
2022 *Opinia prawna do ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (druk senacki nr 741)*, Warszawa.
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.)
2021 *Kodeks Karny. Tom I. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa.
- Leśniak-Moczuk A.
2020 *Przejawy demoralizacji nieletnich. Analiza prawno-kryminologiczna*, Białystok.
- Maciejewski T.
2017 *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa.
- Makiła D.
2008 *Historia prawa w Polsce*, Warszawa.

Makarewicz J.

1938 *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów.

Marek A., Konarska-Wrzonek V.

2019 *Prawo karne*, Warszawa.

Maziarz J.

1920 *Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami po rok 1918 wraz z ustawą wprowadczą do kodeksu karnego dla Związku Północno-Niemieckiego (Rzeszy Niemieckiej) z dnia 31 maja 1870 r. przekł. urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Ministerstwa B. Dzielnicy Pruskiej, Poznań.*

Pasek A.

2014 *Systemy odpowiedzialności nieletnich w kodeksach karnych obowiązujących w Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Dziecko i jego pozycja prawna w dziejach*, red. A. Pasek, Wrocław.

Przeworski J.

1924 *Ustawa karna austriacka o zbrodniach, występkach i przekroczeniach z dnia 27 maja 1852 No 117 DPP., obowiązująca w okręgach sądów apelacyjnych w Krakowie i we Lwowie oraz Sądu Okręgowego w Cieszyźnie*, Warszawa.

Wydanie Ministerstwa Sprawiedliwości

1922 *Kodeks karny z r. 1903 : (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 1921 r.*, Warszawa.

Akty prawne

Akty prawa międzynarodowego

Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. 1991, nr 120 poz. 526.

Ustawy

Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami po rok 1918 wraz z ustawą wprowadczą do Kodeksu karnego dla Związku Północno-Niemieckiego (Rzeszy Niemieckiej) z dnia 31 maja 1870 r.

Kodeks karny zatwierdzony przez Sąd Najwyższy 22 marca 1903 r.

Ustawa karna austriacka o zbrodniach, występkach i przekroczeniach z dnia 27 maja 1852, No 117 DPP., obowiązująca w okręgach sądów apelacyjnych w Krakowie i we Lwowie oraz Sądu Okręgowego w Cieszynie.

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94.

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1969, nr 13, poz. 96.

Ustawa z dnia 22 grudnia 1969 r. o utrzymaniu w mocy na okres przejściowy niektórych dotychczasowych przepisów prawa karnego, Dz. U. 1969, nr 37, poz. 311.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. 2022, poz. 2151 ze zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń, Dz. U. 1971, nr 12, poz. 115 ze zm.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. 2018, poz. 969.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 2022, poz. 1138 ze zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, Dz. U. 2022, poz. 1700.

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 2600.

Rozporządzenia

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1928, nr 33, poz. 313.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. - Kodeks karny, Dz. U. 1932, nr 60, poz. 571.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. - Prawo o wykroczeniach, Dz. U. 1932, nr 60, poz. 572.

Źródła internetowe:

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 2024, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024> [dostęp: 5.05.2025].

Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587633574> [dostęp: 5.05.2025].

RESPONSIBILITY OF MINORS AND JUVENILES IN THE POLISH CRIMINAL LAW

Abstract: The issue of criminal responsibility of young people - juveniles and adolescents - has been an important topic of legal, social and educational debate for years. The Polish legal system guarantees special regulations for people who have not reached full mental, emotional and social maturity, in order to take into account their limited ability to understand the consequences of their own actions. Criminal law treats these individuals differently from adult offenders, emphasizing upbringing, rehabilitation and prevention of further demoralization, rather than just repression. The purpose of this article is to present the principles of criminal responsibility of juveniles and juvenile offenders in light of the current legislation, as well as to analyze the differences in the legislator's approach to these two age groups.

Keywords: minor, juvenile, criminal law, resocialization, repression.

WPŁYW NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA CYWILNEGO Z 2019 R. NA PRZEBIEG PROCESU CYWILNEGO – ANALIZA WYBRANYCH INSTYTUCJI

Streszczenie: W artykule dokonano analizy wpływu wybranych instytucji z nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r. na przebieg procesu cywilnego ze szczególnym uwzględnieniem wybranych instytucji i ich skutków praktycznych m.in. nadużycia prawa procesowego, sankcji proceduralnych, prekluzji dowodowej, organizacji postępowania, posiedzenia przygotowawczego i planu rozprawy. Wskazano że nowe regulacje przyczyniły się do ograniczenia nadużyć procesowych, uporządkowania materiału dowodowego i wyraźnego wyznaczenia momentów, w których strony mogą zgłaszać twierdzenia i dowody. Wprowadzenie etapu przygotowawczego oraz planowania rozprawy pozwoliło na lepszą kontrolę nad przebiegiem rozprawy sprawy i zwiększyło odpowiedzialność stron za jej tok. Zwrócono jednak uwagę na wątpliwości co do zakresu decyzyjności przewodniczącego, problematyczną formalizacji niektórych etapów postępowania oraz ryzyko osłabienia równowagi procesowej. Artykuł opiera się na analizie przepisów i stanowisk doktryny, wskazując również na obszary nieuwzględnione przez ustawodawcę.

Słowa kluczowe: Nowelizacja k.p.c. z 2019 r., nadużycie prawa procesowego, prekluzja dowodowa, plan rozprawy, organizacja postępowania cywilnego.

WSTĘP

Na drodze ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 poz. 1469) polska procedura postępowania cywilnego została przekształcona. Głównym

¹ Student prawa, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości.

celem wprowadzenia reformy było przyspieszenie i usprawnienie postępowania cywilnego, ograniczenie nadużyć prawa procesowego i zwiększenie efektywności sądów. Ustawodawcy mieli na względzie także ułatwienie obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez umożliwienie prowadzenia spraw w sądach bliższych ich miejscu zamieszkania oraz ograniczenie mechanizmów umożliwiających sztuczne wydłużanie postępowania. Reforma dotyczyła przede wszystkim: art. 4¹, art. 53¹, art. 205¹ - 205¹², art. 226², art. 228², art. 235¹, art. 235², art. 242¹, art. 242², art. 271¹, art. 278¹, art. 272¹, art. 350¹, art. 394³ w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964, nr 43 poz. 296), które zostaną szczegółowo omówione przeze mnie w dalszej części opracowania. Szeroki zakres nowelizacji k.p.c. z 2019 r. spotkał się z różnorodnymi reakcjami i wywołał debatę w przestrzeni publicznej. Kontrowersje te wynikały z faktu, że reforma wiązała się z wieloma zagrożeniami. Podnoszono zarzut, że ustawodawca, dążąc do przyspieszenia postępowania, uczynił to kosztem innych zasad np. kosztem zasady dwuinstancyjności – zażalenia poziome, wprowadzone nowelizacją k.p.c. z 2019 r. w art. 394^{1a} k.p.c., były bowiem często rozpoznawane przez sędziów orzekających w tym samym wydziale sądu. Wątpliwości wywołał również stosunkowo krótki okres *vacatio legis* nowelizacji, wynoszący zaledwie trzy miesiące. Przedstawiciele środowiska prawniczego podnosili, że tak ograniczony czas na wdrożenie ponad 300 zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, których uzasadnienie miało ponad 200 stron, może negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, prowadząc do problemów z przygotowaniem sądów i pełnomocników do stosowania nowych regulacji (Matłacz 2019) [dostęp: 19.07.2025 r.]. Warto jednak wskazać, że wprowadzenie reformy było umotywowane przede wszystkim krytyką dotychczasowej praktyki sądowej, sformułowaną zarówno przez środowiska prawnicze i naukowe, jak i przez obywateli. Najczęściej zwracano uwagę na przewlekłość postępowań cywilnych, która od lat była poważnym problemem. Zgodnie z danymi zebranymi w raporcie „W poszukiwaniu rozsądnego czasu... postępowań sądowych” w 2018 roku średni czas trwania postępowania sądowego w Polsce wynosił 5,4 miesiąca, co stanowi wzrost o 1,3 miesiąca w porównaniu z rokiem 2011 (Klepczyński, Kładoczný i Wiśniewska 2021, s. 40). Dane te wskazywały na konieczność uproszczenia procedury sądowej oraz wzmocnienie mechanizmów dyscyplinujących strony i sądy.

Zwracając uwagę na szeroki zakres reformy oraz związane z nią kontrowersje, a także jej istotny wpływ na współczesny model postępowania cywilnego nowelizacja k.p.c. z 2019 r. zasługuje na analizę zarówno w kontekście efektywności wybranych, przyjętych założeń, zastosowanych rozwiązań, jak i ich konsekwencji.

NADUŻYCIE PRAWA PROCESOWEGO I SANKCJE

Nowelizacja k.p.c. z 2019 r. w dużej mierze zmieniła dotychczas funkcjonujące przepisy, ale również wprowadziła nowe instytucje. Jednych z dodanych przepisów jest art. 4¹ k.p.c. dotyczący nadużycia prawa procesowego. Zgodnie z nim nadużyciem prawa procesowego jest czynienie z uprawnienia przewidzianego w przepisach postępowania przez strony i uczestników postępowania użytku niezgodnego z celem, dla którego je ustanowiono. Przepis odnosi się do wszystkich rodzajów postępowań, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Wprowadzenie tego artykułu miało na celu przeciwdziałanie sytuacji, w której strony wykorzystują proces do celów innych niż spór. Ma on zapobiegać działaniom obstrukcyjnym w postępowaniu cywilnym polegającym na wnoszeniu bezpodstawnych środków zaskarżenia lub wielokrotnemu zgłaszaniu tych samych wniosków w toku postępowania np. składanie bezzasadnych wniosków na wyłączenie sędziego, które podlegają odrzuceniu, zgodnie z art. 53¹ k.p.c. Z uwagi na swoją różnorodność działania obstrukcyjne mogą występować na każdym etapie postępowania cywilnego – od fazy przygotowawczej, przez rozprawę, aż po jego zakończenie. Art. 4¹ ma charakter klauzuli generalnej, ponieważ nie ma zamkniętego katalogu zachowań, które stanowią nadużycie prawa procesowego. Zadaniem sądu jest ocena, czy dane działanie przekracza granice dopuszczalnego zachowania, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy. W tym kontekście Weitz Karol wskazuje, że rolą sądu jest zapobieganie występowaniu naruszeń prawa procesowego oraz przeciwdziałanie skutkom, jeśli się pojawią, które opisuje jako “zachowania, które mają charakter nieuczciwy, nielojalny lub nierzetelny” (Weitz 2020). Należy również zaznaczyć, że istnieje domniemanie, zgodnie z którym “strona korzysta z ochrony procesowej w dobrej wierze i dopiero obalenie tego domniemania może skutkować przyjęciem nadużycia prawa procesowego” (Piaskowska 2024). Klauzula z art. 4¹ k.p.c. została wyrażona pośrednio również w innych przepisach np. art. 53¹, 117², 226², 350¹, 394¹, 394³ i 398² § 4 k.p.c. (Kurzawa 2023, s. 41).

W celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego przebiegu postępowania oraz naprawienia szkód spowodowanych naruszeniem ustawodawca wprowadził szereg sankcji służących przeciwdziałaniu nadużyciom prawa procesowego. W tym względzie należy wspomnieć o art. 53¹ k.p.c., który dotyczy, jak wyżej wskazano, odrzucenia wniosku o wyłączenie sędziego. Ta instytucja w została wprowadzona w polski system prawa ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie

ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004, nr 172 poz. 1804). Jego brzmienie było następujące: "Ponowny wniosek o wyłączenie sędziego oparty na tych samych okolicznościach lub wniosek oczywiście bezzasadny podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. O odrzuceniu orzeka sąd rozpoznający sprawę. Przepis art. 51 stosuje się odpowiednio. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym". Nowelizacja k.p.c. z 2019 r. spowodowała wprowadzenie zamkniętego katalogu przesłanek niedopuszczalności wniosku o wyłączenie sędziego. Zgodnie z art. 53¹ k.p.c. odrzucenie wniosku może nastąpić jedynie w 3 następujących sytuacjach - gdy wniosek jest: oparty wyłącznie na okolicznościach związanych z rozstrzygnięciem przez sąd o dowodach; złożony po raz kolejny co do tego samego sędziego z powołaniem tych samych okoliczności; albo gdy wniosek dotyczy sędziego niebędącego członkiem składu orzekającego. Co więcej, zgodnie z § 2 art. 53¹ k.p.c. niedopuszczalny wniosek pozostawia się w aktach sprawy bez dalszych czynności (to samo dotyczy pism związanych z jego wniesieniem). O pozostawieniu wniosku i pism związanych z jego wniesieniem zawiadamia się stronę wnoszącą tylko raz - przy złożeniu pierwszego pisma. W § 3 art. 53¹ k.p.c. przewidziana została opcja zawiadomienia strony przez przewodniczącego o bezskuteczności wniosku w przypadku złożenia go ustnie. Porównując znowelizowany art. 53¹ k.p.c. z jego wersją obowiązującą po 2004 roku, należy pozytywnie ocenić wprowadzenie precyzyjnej procedury dotyczącej pozostawiania bez biegu niedopuszczalnych wniosków o wyłączenie sędziego. Potrzeba doprecyzowania tej regulacji została wyraźnie wskazana w uzasadnieniu do projektu Nowelizacji k.p.c. z 2019 r., gdzie stwierdzono, że „opisana w poprzednich punktach sankcja polegająca na pozostawieniu wniosku bez dalszego biegu wydaje się być odpowiednia także do tego przypadku”. Wynikało to z faktu, że wcześniejsze brzmienie art. 53¹, obowiązujące od nowelizacji ustawą z dnia 4 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004, nr 172 poz. 1804), nie rozstrzygało jednoznacznie, co powinno dziać się z ponownym wnioskiem opartym na tych samych okolicznościach. Wiadomo było jedynie, że taki wniosek nie podlegał rozpoznaniu, a sąd nie miał obowiązku wydania postanowienia w tej sprawie. Brak dalszych wytycznych mógł jednak prowadzić do niejednolitej praktyki sądowej. Nowelizacja art. 53¹ k.p.c. wprowadziła więc spójną praktykę dotyczącą postępowania z odrzuconym wnioskiem. Niemniej jednak zmiana tego przepisu spotkała się z krytyką w środowisku prawniczym. W komentarzu do art. 53¹ k.p.c. Maciej Rzewuski podnosi, że: „pozostawienie wniosku o wyłączenie sędziego, który uznano za niedopuszczalny,

w aktach sprawy bez podejmowania jakichkolwiek dalszych czynności uniemożliwia stronie wnioskującej wcześniejsze niż dopiero w apelacji zakwestionowanie oceny wniosku” (Rzewuski 2023).

W art. 53¹ sankcją służącą zapobieganiu naruszeń prawa procesowego jest pozostawienie pisma bez rozpoznania. Jak wcześniej wspomniano jest to sankcja za nadużycie prawa procesowego. Co więcej, została ona wprowadzona nowelizacją k.p.c. z 2019 r., z uwagi na co jest to nowe uregulowanie dotychczasowej praktyki. Sankcja znajduje zastosowanie również w art. 117² § 2 k.p.c. (niedopuszczalny wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu) oraz art. 350¹ k.p.c. (niedopuszczalny wniosek o sprostowanie orzeczenia). W bardziej szczegółowym ujęciu art. 117² k.p.c. dotyczy ponownego złożenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu dla strony, która powołuje się na te same okoliczności, które stanowiły podstawę oddalenia pierwszego wniosku. W § 2 tego przepisu znajduje się niejako powtórzenie art. 53¹ § 2 k.p.c. - przewiduje on oddalenie wniosku i pozostawienie go w aktach sprawy bez żadnych dalszych czynności, o czym zawiadamia się stroną wnoszącą tylko raz - przy złożeniu pierwszego pisma. Jednakowa sankcja znajduje się w art. 350¹ § 3 k.p.c., który dotyczy niedopuszczalności wniosku o sprostowanie wyroku złożonego jedynie w celu zwłoki w postępowaniu, a także w art. 394³ k.p.c. dotyczącym zażalenia wniesionego jedynie dla zwłoki, co wskazuje na częste zastosowanie tej sankcji w przepisach postępowania cywilnego.

Do sankcji stosowanych w celu zapobieżeniu nadużywaniu praw procesowych należy także grzywna lub rozstrzygnięcia dotyczące kosztów postępowania i odsetek. Są one uregulowane w art. 226² k.p.c. i zgodnie z nim są nimi: grzywna, obowiązek zwrotu kosztów w części większej, niż wskazywałby wynik sprawy, a nawet zwrotu kosztów w całości, oraz zwrot kosztów procesu podwyższonych odpowiednio do spowodowanego tym nadużyciem zwiększenia nakładu pracy strony przeciwnej na prowadzenie sprawy. Należy wskazać, że grzywna w tym kontekście może mieć zastosowanie ogólne - jako środek stosowany do wszelkich rodzajów nadużyć praw procesowych. Co więcej, do określenia jej wysokości zastosowanie znajduje art. 163 k.p.c., ponieważ nie ma innego przepisu szczególnego regulującego tą kwestię. Zgodnie z nim grzywnę wymierza się w kwocie do trzech tysięcy złotych i ściąga się ją w drodze egzekucji na rzecz Skarbu Państwa. Natomiast obowiązek zwrotu kosztów w części większej, niż wskazywałby wynik sprawy, a nawet zwrotu kosztów w całości oraz sankcja polegająca na podwyższeniu stopy odsetek zasądzonych od strony może zostać zastosowana przez sąd jedynie w razie spowodowania tym nadużyciem prawa procesowego

zwłoki w rozpoznaniu sprawy. Natomiast wysokość przyznanego zwrotu kosztów procesu jest uzależniony od odpowiedniego zwiększenia nakładu pracy strony przeciwnej na prowadzenie sprawy, które jest spowodowane tym nadużyciem (Jakubecki 2019).

POSTĘPOWANIE DOWODOWE I PREKLUZJA DOWODOWA

Analizując nowelizację k.p.c. z 2019 r. należy omówić reformy dotyczące postępowania dowodowego i prekluzji dowodowej, ponieważ obszar ten został zmodyfikowany najgłębiej i najobszerniej – zarówno jeśli chodzi o nowe rozwiązania, jak i zmiany w już istniejących przepisach. Jedną ze zmian nowelizacji było zastąpienie we wszystkich przepisach kodeksowych pojęcia „okoliczności faktyczne” określeniem „fakty”. Zabieg ten służył ujednoliceniu terminologii procesowej oraz wyeliminowaniu potencjalnych niejasności interpretacyjnych, wynikających z tego, że dotychczasowe sformułowanie mogło być rozumiane niejednolicie lub nadmiernie szeroko.

Prekluzja dowodowa występowała w procedurze cywilnej już przed nowelizacją k.p.c. w 2019 r., jednak w bardziej okrojonym zakresie. Ta instytucja była regulowana art. 207 i art. 217 § 1 i 2 k.p.c., jednak w sposób niepełny i niekonsekwentny. Art. 207 dotyczył kwestii wnoszenia pism procesowych w toku sprawy, w przypadku gdy sąd ich wniesienie zarządził. Miało to na celu ograniczenie swobody stron w zakresie wnoszenia pism w dowolnym czasie i przeciwdziałanie niekontrolowanemu poszerzeniu się zakresu materiału dowodowego. Funkcja ta nie została jednak całkowicie spełniona z uwagi na zbyt ogólnikowy charakter przepisu i brak sztywnych terminów. Natomiast art. 217 § 1 i 2 k.p.c. zawierał zasadę prekluzji dowodowej. Zgodnie z jego § 1: „Strona może aż do zamknięcia rozprawy przytaczać okoliczności faktyczne i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej” oraz § 2: „Sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich we właściwym czasie bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności”. Przepis miał więc charakter warunkowy i uznaniowy – sąd mógł pominąć dowody, ale nie musiał, i mógł zawsze sięgnąć po wyjątki. Nie było też jasnych ram czasowych, do kiedy można je było zgłaszać (chyba że sąd sam je narzucił). Co więcej, nie zawierał on odnośnika do wprowadzonego nowelizacją k.p.c. z 2019 r. planu rozprawy ani posiedzenia przygotowawczego, które stanowią jedną z najbardziej istotnych zmian. Model

procesu ustanowiony nowelizacją k.p.c. z 2019 r. wymagał przepisów skorelowanych z nowymi instytucjami. W odpowiedzi na to zagadnienie ustawodawca zdecydował się wprowadzić art. 205¹² k.p.c., co było bardzo ważnym krokiem w celu realizacji zasady koncentracji materiału dowodowego, polegającej na “przeciwdziałaniu przewlekaniu postępowania i dążeniu do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy (art. 6 k.p.c.)” (Czajkowska-Matosiuk 2023). Należy także zwrócić uwagę na ideę przyświecającą ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu do nowelizacji k.p.c. z 2019 r. Było nią powierzenie przewodniczącemu kompetencji dotyczących przygotowania rozprawy, a tym samym odrzucenie nieprzydatnej w praktyce wyłączności sądu w tym zakresie. Zgodnie z dodanym art. 205¹² § 1 k.p.c.: “jeżeli wyznaczono posiedzenie przygotowawcze, strona może przytaczać twierdzenia i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej do chwili zatwierdzenia projektu planu rozprawy albo sporządzenia planu rozprawy. Twierdzenia i dowody zgłoszone po zatwierdzeniu projektu planu rozprawy albo sporządzeniu planu rozprawy podlegają pominięciu, chyba że strona uprawdopodobni, że ich powołanie nie było możliwe albo że potrzeba ich powołania wynikała później” oraz § 2: “jeżeli nie zarządzono przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego, strona może przytaczać twierdzenia i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej aż do zamknięcia rozprawy, z zastrzeżeniem niekorzystnych skutków, które według przepisów kodeksu mogą dla niej wynikać z działania na zwłokę lub niezastosowania się do zarządzeń przewodniczącego i postanowień sądu”. Dr. hab. Katarzyna Gajda-Roszczyńska definiuje co kryje się pod pojęciem “potrzeba” zawartym w art. 205¹² § 1 k.p.c. Wskazuje, że “późniejsza potrzeba powołania twierdzeń i dowodów” jest uzależniona od zmiany okoliczności faktycznych stanowiących podstawę wniesienia pozwu. Może to być np.: “powołanie nowych twierdzeń i dowodów strony przeciwnej, przekształcenie podmiotowe lub przedmiotowe powództwa, późniejsze odnalezienie dowodu mającego istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, brak wiedzy strony o istnieniu dowodu” (Gajda-Roszczyńska 2020). Przepis 205¹² k.p.c. jednoznacznie ujednolica zasady przytaczania twierdzeń i dowodów przez strony postępowania, określając wyraźnie moment, do którego mogą one być zgłaszane – zależnie od tego, czy przeprowadzono posiedzenie przygotowawcze. W połączeniu z instytucją planu rozprawy oraz posiedzenia przygotowawczego, stanowi on jeden z filarów nowelizacji k.p.c. z 2019 r., które będą podlegać analizie w dalszej części opracowania.

W uzasadnieniu do nowelizacji k.p.c. z 2019 r. ustawodawca jednoznacznie wskazywał na konieczność uściślenia wymogów formalnych dotyczących wniosków dowodowych. Podkreślano, że strony często zgłaszają wnioski w sposób nieprecyzyjny – wskazując, iż dowód ma potwierdzać jedynie „okoliczności”, bez sprecyzowania, o jakie konkretnie fakty chodzi. Taka praktyka utrudniała sądom ocenę istotności i przydatności dowodów. W celu zerwania z tymi nieprawidłowościami uchylono art. 258 i 279 k.p.c., które regulowały w sposób szczególny dopuszczanie dowodów z zeznań świadków oraz z opinii biegłych. W ich miejsce, wprowadzono art. 235¹ k.p.c., który w sposób zbiorczy i jednolity określa zasady formułowania wszystkich wniosków dowodowych, niezależnie od rodzaju dowodu. Zgodnie z nim: „we wniosku o przeprowadzenie dowodu strona jest obowiązana oznaczyć dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz określić i wyszczególnić fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem.”. Należy zwrócić uwagę na bardzo duże znaczenie praktyczne nowelizacji w tym zakresie, którą oceniam pozytywnie. Zmiana art. 235¹ wymusiła większą precyzję od stron i ich pełnomocników oraz wzmocniła zasadę koncentracji materiału procesowego, zgodnie z którą postępowanie powinno być prowadzone w sposób umożliwiający możliwie szybkie i efektywne zgromadzenie faktów oraz dowodów niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy (Wójcik-Krokowska 2019). Należy zaznaczyć jednak, że obecnie artykuł ten występuje w innej formie na drodze ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw powszechnych (Dz. U. z 2023 poz. 1860), która weszła w życie 14.03.2024 r. Przekształcenie przepisu dotyczyło dodania możliwości wskazania przez stronę, czy domaga się ona przeprowadzenia dowodu w ramach posiedzenia zdalnego. Zmiana przepisu była spowodowana pandemią COVID-19, w czasie której przepisy tymczasowe wprowadzone ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 poz. 374) (tzw. ustawa covidowa) umożliwiały przeprowadzanie posiedzeń zdalnych, w tym dowodów. Były to regulacje o charakterze przejściowym, które ustawodawca zdecydował się uregulować kodeksowo w późniejszym czasie. W nawiązaniu do art. 235¹ k.p.c. po złożeniu wniosku i zależności od rodzaju dowodu sąd orzekający może dopuścić jego przeprowadzenie na odległość, wykorzystując formułę posiedzenia zdalnego (Gajewska 2024). Zmiana art. 235¹ k.p.c. w 2023 r. stanowi uzupełnienie nowelizacji k.p.c. z 2019 r.

Bardzo istotną zmianą było uregulowanie przez ustawodawcę po raz pierwszy i w sposób bezpośredni katalogu podstaw do pominięcia dowodu w art. 235² k.p.c. Zawarto w nim sześć enumeratywnie wymienionych przesłanek, których spełnienie umożliwia sądowi odmowę przeprowadzenia dowodu, w szczególności w sytuacjach, gdy jego przeprowadzenie wyłącza przepis kodeksu, ma on wykazać fakt bezsporny, nieistotny dla rozstrzygnięcia sprawy lub już udowodniony zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy, jest nieprzydatny do wykazania danego faktu, niemożliwy do przeprowadzenia, zmierza jedynie do przedłużenia postępowania, bądź gdy wniosek nie spełnia wymogów art. 235¹ k.p.c., a braki nie zostały uzupełnione przez stronę mimo wezwania. Rozwiązanie to zwiększa przejrzystość i przewidywalność decyzji procesowych sądu, a jednocześnie pozwala na skuteczniejsze przeciwdziałanie nadużywaniu przepisów postępowania dowodowego przez strony. Należy jednak zauważyć, na co uwagę zwraca dr. hab Krzysztof Knoppek, że art. 235² k.p.c. ma charakter fakultatywny, z uwagi na zastosowanie określenia „sąd może”. Wskazuje to jednoznacznie, że sąd nie jest zobligowany do pomijania dowód zawartych w tym przepisie, a może tego dokonać według swojego uznania. Wydaje się to jednak niespójne z dalszą treścią artykułu, który wskazuje, że sąd może pominąć dowód niemożliwy do przeprowadzenia. W takiej sytuacji trudno uznać, że sąd „może” pominąć taki dowód – raczej powinien to zrobić, bo przeprowadzenie go jest obiektywnie niemożliwe. Podziela więc zdanie dr. hab Krzysztofa Knoppka, że trafniejsze byłoby sformułowanie przepisu w sposób nakładający na sąd obowiązek pominięcia dowodu w takich przypadkach, a nie pozostawiający tę decyzję jego gestii (Knoppek 2019). Warto wspomnieć również o § 2 tego artykułu zgodnie, z którym sąd pomijając dowód obligatoryjnie wydaje postanowienie, w którym wskazuje podstawę prawną tego rozstrzygnięcia. Ma to kluczowe znaczenie w kontekście późniejszego korzystania przez stronę ze środków zaskarżenia. W polskim postępowaniu cywilnym co do zasady nie przysługuje bezpośredni środek zaskarżenia na postanowienie sądu o pominięciu dowodu. Wyjątki od tej zasady przewidują art. 394 i 394¹ k.p.c., które dopuszczają wniesienie zażalenia, gdy pominięcie dowodu następuje w postanowieniu kończącym postępowanie w sprawie lub w sytuacjach, w których ustawa wyraźnie przewiduje możliwość zaskarżenia danego postanowienia. Z uwagi na powyższe strona może kwestionować pominięcie dowodu dopiero w apelacji, jako zarzut naruszenia przepisów o postępowaniu dowodowym.

Zmian dokonano również w poszczególnych przepisach dotyczących postępowania dowodowego np. w art. 228² k.p.c. poszerzono katalog faktów niewymagających dowodu poprzez dodanie faktów, o których informacja jest powszechnie

dostępna, co pozwoliło zmniejszyć formalizm procesowy w tym zakresie oraz ciężar dowodowy stron. Całkowicie nowym rozwiązaniem jest również nałożenie na stronę wnoszącą o wezwanie na rozprawę świadka, biegłego lub innej osoby, obowiązku dołożenia starań, by osoba ta stawiała się w wyznaczonym czasie i miejscu (art. 242¹ k.p.c.). Wprowadzenie przepisu było uzasadniane potrzebą aktywizacji stron postępowania, w celu bardziej efektywnego przeprowadzania dowodu z zeznań świadków. Częste niestawiennictwo świadków, pomimo ich bliskości ze stronami postępowania, było przez nich usprawiedliwiane wadami w doręczeniach wezwań na rozprawę. Celem przepisu jest więc odciążenie odpowiedzialności sądu za niestawiennictwo osób wyznaczonych przez same strony. W praktyce jednak nie ma sankcji za uchybienie temu obowiązkowi (Laskowska-Hulisz 2019). Jednakże w środowisku prawniczym pojawiają się głosy krytyczne. Zdaniem dr. Katarzyny Jasińskiej, radcy prawnego i adiunkta w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, art. 242¹ k.p.c. jest przepisem bezcelowym, który nie przyczyni się do przyspieszenia postępowania. Jeżeli stronie nie zależy na przeprowadzeniu dowodu z zeznań świadka, nie będzie ona podejmować realnych działań zmierzających do zapewnienia jego obecności na rozprawie, a obowiązek „dołożenia starań” pozostanie nieweryfikowalny i niemożliwy do wyegzekwowania. Natomiast strona, której zależy na sprawnym i rzetelnym przebiegu postępowania, z własnej inicjatywy podejmie działania, aby świadek stawiał się na rozprawie (Patryk, Rojek-Socha 2022). Istnieje więc zagrożenie, że przepis nie będzie spełniał swojej funkcji. Podobne wątpliwości wyraziła radca prawny Kamila Żurek, wskazując, że nałożenie na stronę obowiązku dołożenia starań, aby osoba wyznaczona na rozprawę stawiała się na niej, w praktyce zakłada konieczność bezpośredniego kontaktu między stroną a biegłym, co może budzić zastrzeżenia w kontekście zasady bezstronności i niezależności biegłego, pośrednio wyrażonej w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Analizując nowelizację k.p.c. z 2019 r. w zakresie postępowania dowodowego można pokrótce omówić inne przepisy mające mniejsze znaczenie w praktyce, które zostały zmienione w drodze reformy tj.: art. 226¹ k.p.c. - dopuszczenie instytucji wysłuchania stron lub innych osób, stosownie do okoliczności, które może się odbyć przez wezwanie stron do złożenia odpowiednich oświadczeń na posiedzeniu albo poprzez wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w piśmie procesowym lub za pomocą środków komunikowania się na odległość, o ile dają one pewność co do osoby składającej oświadczenie, za wprowadzeniem której przemawia uregulowanie jej w postępowaniu egzekucyjnym, a także praktyczne zastosowanie w postępowaniu rozpoznawczym, art. 242² k.p.c. - uściślenie zasad

odebrania przyrzeczenia uzasadnione koniecznością precyzyjnego wskazania, że odebranie przyrzeczenia jest wyłączną kompetencją sądu lub sędziego wyznaczonego, art. 271¹ k.p.c. - możliwość złożenie zeznań na piśmie przez świadka, które należy ocenić pozytywnie pod względem przyspieszenia wydania orzeczenia i zmniejszenia kosztów sprawy, art. 272¹ k.p.c. - możliwość przesłuchania świadka w obecności biegłego mające na celu ułatwienie sądowi oceny, czy osoba, wobec której istnieją wątpliwości co do zdolności postrzegania i komunikowania spostrzeżeń, powinna zostać wyłączona z pełnienia funkcji świadka na podstawie art. 259 k.p.c. (niezdolność do bycia świadkiem), art. 278¹ k.p.c. - możliwość dopuszczenia dowodu z opinii biegłego sporządzonej na zlecenie organu władzy publicznej w innym postępowaniu przewidzianym ustawą uzasadniona tym, że sprzyja to obiektywizmowi opinii, eliminuje ryzyko stronnictwa oraz nie wiąże się z ograniczeniami wynikającymi z praw autorskich.

Warto zaznaczyć również, że nowelizacja k.p.c. z 2019 r., mimo bardzo szerokich zmian w zakresie postępowania dowodowego, nie uregulowała statusu i praw konkubentów przesłuchiowanych w charakterze świadków oraz postępowania związanego z dowodami uzyskanymi w sposób sprzeczny z prawem, na co trafnie wskazuje Laskowska-Hulisz Agnieszka w komentarzu do ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004, nr 172 poz. 1804). Zgodnie z art. 261 k.p.c. § 1 prawo do odmowy zeznań przysługuje jedynie enumeratywnie wymienionym podmiotom tj.: małżonkowi stron, jej wstępnym, zstępny i rodzeństwu oraz powinowatym w tej samej linii lub stopniu, jak również osób pozostającym ze stronami w stosunku przysposobienia. Co więcej, zgodnie z art. 261 § 2 k.p.c. świadek może odmówić odpowiedzi na zadane mu pytanie, jeżeli zeznanie mogłoby to narazić na odpowiedzialność karną, hańbę lub dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową jego lub jego bliskich, należących do zamkniętego kręgu z paragrafu poprzedzającego. W przepisie tym nie są jednak uwzględnione inne osoby z najbliższego otoczenia strony. Co więcej, w odróżnieniu od procedury karnej, procedura cywilna nie zawiera regulacji dotyczącej dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem, czyli tzw. „owoców zatrutego drzewa”. Zgodnie z art. 168a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997, nr 89 poz. 555) doktryna owoców zatrutego drzewa, polegająca na niemożliwości włączenia do materiału dowodowego dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem, w Polsce w procedurze karnej nie obowiązuje. Jest to uwarunkowane pierwszeństwem zasady prawdy materialnej polegającej na ustaleniu stanu faktycznego najbliższemu rzeczywistemu przebiegowi zdarzeń w oparciu o dowody,

jeśli nawet pochodzą z nielegalnego źródła. Natomiast w k.p.c. nie ma przepisu, który rozwiałby wątpliwości dotyczącego tego rodzaju dowodów i nie zostało to objęte nowelizacją k.p.c. z 2019 r. Praktyka wskazuje jednak, że dowody tego typu, czyli tzw. dowody prywatne, nawet jeśli zdobyto je z naruszeniem prawa (np. nagranie bez wiedzy drugiej strony) są dopuszczane.

ORGANIZACJA POSTĘPOWANIA I PLAN ROZPRAWY

Jednym z najważniejszych zmian wprowadzonych nowelizacją k.p.c. z 2019 r. było dodanie „Rozdziału 2a” dotyczącego organizacji postępowania w art. 205¹–205¹² k.p.c. Istotnymi uregulowaniami w tym zakresie są przepisy o: wyznaczeniu posiedzenia przygotowawczego, przebiegu posiedzenia przygotowawczego, planie rozprawy oraz skutkach niezłożenia stanowiska lub niestawiennictwa. Projektodawcy nowelizacji wskazali na konieczność uregulowania w sposób systemowy zarówno zasad organizacji postępowania, jak i sposobów gromadzenia materiału procesowego. Podkreślili, że dotychczasowy model oparty na art. 206 § 1 oraz 207 § 1 k.p.c., zakładający wyznaczenie rozprawy jedynie na podstawie stanowiska powoda i przy fakultatywnym stanowisku pozwanego, sprawdzał się jedynie przy niewielkim obciążeniu sądów. W warunkach rosnącego wpływu spraw model ten prowadził do przewlekłości postępowań, wynikającej z konieczności prowadzenia rozpraw bez uprzedniego przygotowania, co skutkowało koniecznością ich kontynuowania na licznych, odległych w czasie terminach. W odpowiedzi na te problemy wskazano na potrzebę wyodrębnienia instytucji postępowania przygotowawczego w ramach nowego rozdziału zatytułowanego „Organizacja postępowania”, który obejmuje nie tylko działania organizacyjne sensu stricto, ale także reguluje zasady i tryb gromadzenia materiału procesowego. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano również 3 zasadnicze założenia przyświecające reformie: „postępowanie sądowe podlega planowaniu, podstawą planu jest znajomość stanowisk wszystkich stron (*audiatur et altera pars*), rozprawa jest prowadzona tylko w razie rzeczywistej potrzeby (prawa do sądu nie utożsamia się już z prawem do rozprawy)”.

Zgodnie z art. 205¹ k.p.c. przewodniczący zarządza doręczenie pozwu pozwanemu i wzywa go do złożenia odpowiedzi na pozew w wyznaczonym terminie nie krótszym niż dwa tygodnie. Przepis ten wprowadza obowiązek złożenia przez pozwanego odpowiedzi na pozew, pod rygorem wydania wyroku zaocznego. Ustawodawca wprowadzając przepis zrezygnował z utrwalonej jeszcze w okresie przedwojennym zasady, zgodnie z którą odpowiedź na pozew miała charakter

fakultatywny (Rylski 2019). Powyższe uzasadniono wskazaniem, że nowoczesne i skuteczne prowadzenie sprawy cywilnej wymaga, by sąd miał dostęp do stanowisk obu stron – zarówno roszczenia powoda, jak i obrony pozwanego, co uważam za trafne spostrzeżenie. Co więcej, do nowych obowiązków przewodniczącego należy także zawiadomienie powoda o zarządzeniu doręczenia pozwu. Obowiązek ten został poddany krytyce w doktrynie, ponieważ wskazuje się, że powód zainteresowany przebiegiem sprawy może samodzielnie, bez większych trudności pozyskać informację dotyczącą sprawy za pomocą Portalu Informacyjnym Sądów Powszechnych. Nakładanie nowych obowiązków będzie stanowiło jedynie kolejne obciążenie i spowolni pracę sądu i przewodniczących, co kłóci się z podstawowymi celami wprowadzenia nowelizacji k.p.c. z 2019 r. mającej skrócić czas trwania postępowań (Krakowiak 2019). Jednak pozytywnie należy odnieść się do regulacji zgodnie, z którą „przewodniczący wzywa pozwanego do złożenia odpowiedzi na pozew w wyznaczonym terminie nie krótszym niż dwa tygodnie”, ponieważ nie został w ten sposób określony maksymalny termin do wezwania pozwanego. Uzasadnienie do nowelizacji k.p.c. z 2019 r. zawiera jednoznaczne wskazanie, że „termin udzielony stronie pozwanej do pisemnego przedstawienia swego stanowiska w sprawie musi być uzależniony od wynikającej z pozwu objętości i stopnia skomplikowania konkretnej sprawy, z zagwarantowaniem ustawowego minimum wynoszącego dwa tygodnie” – rozwiązanie to znajduje odzwierciedlenie w aktualnym brzmieniu przepisów i zasługuje ono na aprobatę.

Wprowadzenie nowego rozdziału dotyczącego organizacji postępowania budził jednak wątpliwości w doktrynie. Dotyczą one przede wszystkim stopnia sformalizowania niektórych rozwiązań przewidzianych dla posiedzenia przygotowawczego. Krytyce poddaje się m.in. obowiązek osobistego stawienia się stron, niezależnie od udziału ich pełnomocników (art. 205⁵ § 3–7 k.p.c.), zwłaszcza że niestawiennictwo stron może skutkować dotkliwymi konsekwencjami procesowymi, takimi jak umorzenie postępowania, pominięcie strony przy ustalaniu planu rozprawy czy obciążenie jej kosztami na zasadach art. 103 § 3 k.p.c., a także sposób uregulowania zasad jego odraczania (art. 205⁷ k.p.c.) oraz tryb sporządzania planu rozprawy. Zastrzeżenia budzi również znaczne wzmocnienie pozycji przewodniczącego – to właśnie od jego decyzji w dużej mierze zależy sposób przebiegu tego etapu postępowania. Choć bowiem ustawodawca określił posiedzenie przygotowawcze jako obligatoryjne (art. 205⁴ § 1 k.p.c.), przewidziano jednocześnie możliwość rezygnacji z jego przeprowadzenia, opartą wyłącznie na ocenie zasadności przez przewodniczącego, co nadaje temu mechanizmowi

charakter wysoce uznaniowy. Dodatkowo, to przewodniczący zatwierdza plan rozprawy, mimo że nie jest organem orzekającym w sprawie, co również budzi zastrzeżenia w kontekście zasady kolegialności i równowagi procesowej i rodzi pytania o zasadność powierzania mu tak daleko idących uprawnień w ramach organizacji postępowania.

W kontekście formalizacji przebiegu posiedzenia przygotowawczego warto omówić również instytucję planu rozprawy, uregulowaną w art. 205⁹–205¹¹ k.p.c. Plan rozprawy stanowi jeden z kluczowych elementów nowego modelu organizacji postępowania, choć jego prawny charakter pozostaje niejednoznaczny. Jak zauważa M. Krakowiak, ustawodawca nie określił wyraźnie, czy plan rozprawy stanowi orzeczenie, akt procesowy czy dokument urzędowy – najbliższe jest uznanie go za dokument sporządzany przez przewodniczącego, do którego odpowiednio stosuje się przepisy o zarządzeniu (art. 205¹⁰ § 4 k.p.c.). Zgodnie z art. 205⁹ § 1 k.p.c., plan rozprawy zastępuje dotychczasowe postanowienia dowodowe, co oznacza, że decyzje w przedmiocie dopuszczenia dowodów są w nim wprost zawarte. Mimo że plan powinien być tworzony przy udziale stron, może zostać sporządzony również bez ich zgody i podpisów, a spory co do jego treści rozstrzyga ostatecznie przewodniczący (art. 205¹⁰ § 1 k.p.c.), co wzbudza kontrowersje z uwagi na jego procesową pozycję. Instytucja planu rozprawy, która zgodnie z założeniem ma wieńczyć posiedzenie przygotowawcze w razie braku zawarcia ugody, została uregulowana w sposób niejednoznaczny i budzący wątpliwości. Z jednej strony stanowi dokument sporządzany przez strony, z drugiej może zostać opracowany bez ich udziału, a nawet wbrew ich woli. Zmiana jego treści została obwarowana dodatkowymi wymaganiami proceduralnymi, takimi jak obowiązek wysłuchania stron czy konieczność ponownego zwołania posiedzenia (art. 205¹¹ k.p.c.). Sam plan zawiera zarówno czynności decyzyjne (jak rozstrzygnięcia dowodowe), jak i oświadczenia stron, co rodzi pytania o zakres kompetencji przewodniczącego. Te niejasności mogą prowadzić do sytuacji, w której plan rozprawy – choć formalnie centralny w założonym modelu – będzie w praktyce sporządzany sporadycznie.

W kontekście organizacji postępowania warto zwrócić również uwagę na art. 205⁵ § 1¹ - 2¹ k.p.c. dotyczący możliwości przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego w formie posiedzenia niejawnego. Choć takie rozwiązanie może przyspieszyć postępowanie, budzi poważne wątpliwości co do poszanowania prawa strony do sądu, które obejmuje także możliwość osobistego spotkania z sądem. W praktyce brak rozprawy lub choćby udziału w posiedzeniu może utrudniać stronie – zwłaszcza działającej bez pełnomocnika – składanie wniosków czy

przedstawianie osobistych okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia. Ostatecznie może to prowadzić do ograniczenia realnego prawa do bycia wysłuchanym.

PODSUMOWANIE

W pracy przeanalizowano nowelizację k.p.c. z 2019 r. w wybranym zakresie, zwracając uwagę na jej najważniejsze założenia, nowe instytucje, a także kontrowersje, jakie wywołała zarówno w doktrynie, jak i w praktyce. Wskazano, że głównym celem reformy było usprawnienie postępowania, ograniczenie przewlekłości spraw oraz zwiększenie efektywności zarządzania sprawą przez sąd. Jednocześnie jednak wiele z wprowadzonych zmian wiąże się z wątpliwościami – zarówno co do ich skuteczności, jak i zgodności z zasadą prawa do sądu czy równowagi procesowej stron.

Szczegółnej analizie zostały poddane instytucje tj.: nadużycie prawa procesowego i grożące za to sankcje, postępowanie dowodowe i prekluzja dowodowa, a także organizacja postępowania i plan rozprawy. Wskazano, że nadużycia procesowe, takie jak składanie powtarzających się, bezzasadnych wniosków czy łańcuchowe zażalenia, doczekały się konkretnych mechanizmów przeciwdziałania, m.in. w postaci możliwości pozostawienia pisma bez dalszego biegu. Jednocześnie zauważono, że choć wprowadzone sankcje mają dyscyplinować strony, to ich automatyczne stosowanie może budzić zastrzeżenia, szczególnie w świetle braku możliwości złożenia bezpośredniego zażalenia na pozostawienie w aktach sprawy wniosku o wyłączenie sędziego.

W zakresie postępowania dowodowego i prekluzji dowodowej zaakcentowano istotne zmiany wprowadzone nowelizacją, które mają na celu zwiększenie sprawności postępowania. Podkreślono, że nowe przepisy wzmacniają rolę sądu w zarządzaniu materiałem dowodowym i pozwalają na wcześniejsze uporządkowanie toku sprawy. Możliwość pomijania spóźnionych dowodów czy tych, które nie spełniają określonych wymogów formalnych, została oceniona jako narzędzie pozwalające ograniczyć przewlekłość postępowań i skupić się na najistotniejszych faktach. Zwrócono również uwagę, że precyzyjne uregulowanie momentów zgłaszania dowodów wpływa na większą przejrzystość i przewidywalność przebiegu procesu.

Odrębnie przedstawiono zagadnienia organizacji postępowania i planu rozprawy, które stanowią centralny element reformy z 2019 r. Podkreślono, że planowanie przebiegu sprawy oraz aktywizowanie stron już na etapie posiedzenia przygotowawczego miało usprawnić postępowanie i ograniczyć przewlekłość.

Jednocześnie wskazano na niejasny charakter prawny planu rozprawy, zastrzeżenia co do jego sporządzania bez udziału stron oraz ryzyko nadmiernego wpływu przewodniczącego na jego treść, co może naruszać zasadę równowagi procesowej.

Całość pracy ukazuje zatem, że nowelizacja k.p.c. z 2019 r. wprowadziła szereg zmian, które mają potencjał pozytywnie wpłynąć na efektywność sądowego rozpoznawania spraw, jednak ich praktyczne zastosowanie może wiązać się z istotnymi trudnościami. Przepisy te wymagają uważnej interpretacji i wyważenia między sprawnością postępowania a gwarancjami procesowymi stron. Ostateczna ocena nowelizacji musi zatem uwzględniać nie tylko jej cele, ale też skutki dla praktyki sądowej oraz dla realizacji prawa do sądu w jego materialnym, a nie tylko formalnym wymiarze.

Bibliografia

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997, nr 89 poz. 555).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 stycznia 2019 r., druk sejmowy nr 3137, Sejm RP VIII kadencji.

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 poz. 1469).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 poz. 374).

Komentarz do ustawy

Rzewuski M.

2023 *Wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem nowelizacji k.p.c. z 2023 r.*

Monografia

Klepczyński A., Kładoczny P., Wiśniewska K.

2021 *W poszukiwaniu rozsądnego czasu... postępowań sądowych Raport o prze-
wlekości postępowań w Polsce*, Warszawa.

Czajkowska-Matosiuk K.

2024 *Postępowanie cywilne. Objasnienia, pytania i odpowiedzi*, Warszawa.

Piaskowska O.

2024 *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Art.
1–505(39). Tom I*, red. Piaskowska O. M., Warszawa.

Monografia zbiorowa

Wójcik-Krokowska N.

2019 *Zasada koncentracji materiału procesowego w postępowaniu cywilnym*,
Warszawa.

Artykuł naukowy

Kurzawa A.

2023 *Nadużycie prawa procesowego w postępowaniu cywilnym i postępowaniu
sądowoadministracyjnym*, „Forum Prawnicze”.

Gajda-Roszczyńska K.

2020 *System koncentracji materiału procesowego po zmianach wprowadzonych
na mocy ustawy z 4.07.2019 r.*, „Polski Proces Cywilny”.

Weitz K.

2020 *Nadużycie "prawa" procesowego cywilnego*, „Polski Proces Cywilny”.

Woźniak A.

2020 *Obowiązki przewodniczącego związane z przygotowaniem rozprawy*,
Uniwersytet Wrocławski – repozytorium.

Krakowiak M.

2019 *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego mocą ustawy z 4.7.2019 r.
(cz. II – Organizacja postępowania; Rozprawa)*, „Monitor Prawniczy”.

Artykuł publicystyczny online

Matłacz A.

2019 *Duża reforma procedury cywilnej 2019 – zmiany już wchodzą w życie*,
Prawo.pl, [dostęp: 19.07.2025].

Knoppek K.

2019 *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 4.07.2019 r.*, Palestra.pl, [dostęp: 19.07.2025].

Jakubecki A.

2019 *Sankcje za nadużycie uprawnień procesowych w Kodeksie postępowania cywilnego*, Palestra.pl, [dostęp: 19.07.2025].

Laskowska-Hulisz A.

2019 *Reforma KPC – najważniejsze zmiany*, Wolter Kluwer, [dostęp: 19.07.2025].

Rylski P.

2019 *O nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 4.07.2019 r. w ogólności*, Palestra.pl, [dostęp: 19.07.2025].

Partyk A., Rojek-Socha P.

2022 *Świadek miga się od sądu, pełnomocnik głowi się, jak go zachęcić*, Prawo.pl, [dostęp: 19.07.2025].

Gajewska D.

2024 *Nowelizacja KPC – nowa era w procedurze już od 14 marca 2024 r.*, JLSW.pl, [dostęp: 19.07.2025].

THE IMPACT OF THE 2019 AMENDMENT TO THE CODE OF CIVIL PROCEDURE ON THE COURSE OF CIVIL PROCEEDINGS – AN ANALYSIS OF SELECTED INSTITUTIONS

Abstrakt: The article presents an analysis of the impact of selected institutions of the July 4, 2019 amendment to the Code of Civil Procedure on the course of civil proceedings, with particular emphasis on selected institution and the practical effect, including the abuse of procedural rights, procedural sanctions, evidentiary preclusion, case management, preparatory hearings, and the trial schedule. The new regulation contributed to limiting procedural abuse, organizing evidentiary material more effectively, and clearly defining the moments at which parties may submit facts and evidence. The introduction of the preparatory stage and trial planning allowed for better control over the course of proceedings and increased the parties responsibility for its conduct. However, the article also highlights concerns regarding the extent of the presiding judge's discretion, the problematic formalization of certain stages of the proceedings, and the potential weakening of procedural balance. The article is based on an analysis of legal provisions and doctrinal positions, and it also identifies areas overlooked by the legislator.

Keywords: Amendment to the Code of Civil Procedure of 2019, abuse of procedural rights, evidentiary preclusion, trial schedule, organization of civil proceedings.

STATUS PODATNIKA VAT – PROBLEMATYCZNE PRZYPADKI Z ORZECZNICTWA I PRAKTYKI INTERPRETACYJNEJ

Streszczenie: Autor analizuje zagadnienia związane z ustalaniem statusu podatnika VAT w świetle polskich i unijnych przepisów, koncentrując się na problematycznych przypadkach, takich jak: incydentalne pożyczki udzielane przez przedsiębiorców, działalność fundacji rodzinnych oraz aukcje charytatywne. Głównym celem jest zbadanie, w jaki sposób orzecznictwo i praktyka interpretacyjna rozwiązują kwestie kwalifikacji podmiotów jako podatników VAT. Podkreślony zostaje obiektywny charakter tego statusu, wynikający z przepisów prawa, a nie z czynności formalnych. Wnioski wskazują, że ustalenie, czy dany podmiot jest podatnikiem VAT, często wymaga indywidualnej oceny, a bezpieczeństwo prawne zapewniają interpretacje indywidualne. Artykuł może stanowić źródło wiedzy dla praktyków prawa podatkowego, przedsiębiorców i organów podatkowych. W badaniu wykorzystano przegląd przepisów krajowych i unijnych, orzecznictwa, interpretacji indywidualnych oraz literatury naukowej.

Słowa kluczowe: podatnik VAT, działalność gospodarcza, fundacja rodzinna, pożyczki

Wprowadzenie

Problem ustalenia, czy dany podmiot w konkretnej sytuacji gospodarczej ma status podatnika VAT, jest zagadnieniem o istotnym znaczeniu praktycznym. Decyduje ono bowiem o tym, czy w danym przypadku wystąpi obowiązek uiszczenia podatku od towarów i usług. Warunkiem, aby sprzedaż podlegała

¹ Licencjat, Instytut Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ORCID: 0009-0007-3885-6575.

opodatkowaniu podatkiem VAT, jest bowiem co do zasady fakt wykonania tej sprzedaży przez podatnika VAT, działającego w tym charakterze w odniesieniu do konkretnej czynności (Matarewicz 2024, art. 15). Podstawowym celem pracy jest analiza wybranych sytuacji z ostatnich lat, które rodziły wątpliwości praktyczne co do działania danego podmiotu w charakterze podatnika VAT. Jako rezultat wspomnianej analizy, autor pragnie znaleźć odpowiedź na pytanie, jak w kontekście orzecznictwa sądów i praktyki interpretacyjnej organów podatkowych mogą być rozwiązywane zaistniałe problemy. Część badawczą niniejszego rozdziału poprzedza wstęp teoretyczny, obrazujący znaczenie faktu posiadania przez dany podmiot statusu podatnika VAT w odniesieniu do danej czynności. Zastosowane metody badawcze objęły przegląd powszechnie obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego, orzecznictwa sądowego, interpretacji wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, a także dorobku piśmienniczego doktryny.

Status podatnika VAT jako warunek opodatkowania czynności

Przechodząc do zarysowania znaczenia działania podmiotu w charakterze podatnika VAT dla konsekwencji prawnopodatkowych, rozpocząć należy od pewnej istotnej uwagi praktycznej. Otóż, polski podatek od towarów i usług jest obowiązującą w naszym kraju formą unijnego podatku od wartości dodanej. Polskie regulacje w zakresie VAT oparte są zatem w znacznej mierze na unijnej dyrektywie 2006/112/WE (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 347, zwana dalej: DyrVAT), będącej wzorcem, zgodnie z którym na obszarze całej Unii Europejskiej dokonywana jest harmonizacja regulacji dotyczących podatku VAT. Polska, co za tym idzie, zobowiązana jest do dokonywania prounijnej wykładni krajowych przepisów z zakresu podatku od towarów i usług. (Duda-Hyz 2021, s. 270) W wykładni tej uwzględnić należy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które chociaż jest wiążące wyłącznie w konkretnej sprawie i nie ma takiego charakteru w stosunku do pozostałych, odrębnych spraw, w praktyce jest stosowane przez sądy i organy stosujące prawo jako obowiązujące powszechnie (Szpunar 2012, s. 369). Z uwagi na fakt, iż Unia Europejska opiera się na wspólnym rynku wewnętrznym, taki zabieg w stosunku do głównego podatku obrotowego jest konieczny, aby ewentualne rozbieżności prawne pomiędzy systemami podatkowymi poszczególnych państw członkowskich nie powodowały zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku.

O tym, kto posiada status podatnika VAT na gruncie polskiej ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775; zwana dalej: VATU), stanowi jej art. 15 ust. 1, zgodnie z którym podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel i rezultat takiej działalności, a także, zgodnie z art. 15 ust. 1a, przedsiębiorstwo w spadku². Przed przejściem do charakterystyki poszczególnych części składających się na definicję podatnika VAT wyjaśnić należy, dlaczego stwierdzenie czy dany podmiot działa w konkretnych okolicznościach jako podatnik VAT ma tak fundamentalne znaczenie dla rozliczeń podatkowych. Po pierwsze, zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 DyrVAT opodatkowaniu podlegają co do zasady czynności wykazane dyrektywie, które są wykonane przez podatnika. Tym samym, jeżeli w danych okolicznościach sprzedawca nie będzie działał jako podatnik VAT, to opodatkowanie tym podatkiem takiej dostawy nie wystąpi. Po drugie, jak wprost wynika z art. 86 ust. 1 VATU, wyłącznie podatnikowi wykorzystującemu zakupione towary i usługi do wykonywania czynności opodatkowanych VAT przysługuje prawo do odliczenia VAT naliczonego. Jeżeli zatem dany podmiot nie działa w charakterze podatnika VAT, to nie będzie mógł on skorzystać z prawa do odliczenia podatku naliczonego, które to prawo jest wyrazem zasady neutralności podatku od wartości dodanej. Co za tym idzie, podmiot ten ponieśże ciężar ekonomiczny podatku VAT zawartego w cenie nabytych przez siebie towarów i usług. Warto zaznaczyć także, że status podatnika VAT na gruncie przepisów unijnych (a co za tym idzie również polskich) ma charakter obiektywny. Podmiot staje się podatnikiem VAT poprzez spełnienie kryteriów definicyjnych zawartych w przepisach prawa, a nie poprzez dokonanie jakichkolwiek czynności formalnych np. rejestracji do celów podatku (Namysłowski, Perzanowska-Kuśnierek 2012, s. 75). Tym samym możliwe jest, że podmiot będący podatnikiem VAT jest tymże podatnikiem nawet nie zdając sobie z tego faktu sprawy. Organy podatkowe mogą wówczas wymagać od niego spełnienia obowiązków związanych z posiadaniem statusu podatnika VAT. Ma on także prawo do odliczenia, gdyż zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwem TSUE wymóg

² Od 2022 roku na gruncie polskich przepisów możliwa jest również centralizacja rozliczeń VAT w ramach grupy kapitałowej poprzez utworzenie w drodze umowy pomiędzy podmiotami charakteryzującymi się powiązaniami finansowymi, organizacyjnymi grupy VAT, która będzie jednym podmiotem rozliczającym VAT w ich imieniu. Podatnikiem VAT może stać się także osoba dokonująca nawet okazjonalnie i w obrocie nieprofesjonalnym wewnątrzwspólnotowej dostawy nowych środków transportu, ale kwestię ta – podobnie jak szczególne przypadki związane np. z importem - w niniejszej pracy zostanie pominięta.

rejestracji podatnika do VAT jest jedynie obowiązkiem formalnym mającym cele kontrolne, którego niespełnienie nie może podważać prawa do odliczenia, jeżeli spełnione zostały materialnoprawne przesłanki powstania tego prawa (Wyrok TSUE z 21.10.2010 r., C-385/09, ZOTSiS 2010, nr 10C, poz. I-10385; Wyrok TSUE z 14.03.2013 r., C-527/11, ZOTSiS 2013, nr 3, poz. I-168). Przy czym należy odróżnić tutaj moment powstania prawa do odliczenia i moment skorzystania z tego prawa. Dla samego skorzystania z prawa do odliczenia (ale nie dla jego powstania) przepisy mogą żądać uprzedniej rejestracji do celów VAT, co czynią na gruncie polskiej ustawy (Interpretacja indywidualna z 21.11.2022 r., 0113-KDIPT1-3.4012.493.2022.2.OS). Podatnik, który nie wiedząc, że jest podatnikiem VAT dokonał zakupów związanych z wykonywaniem czynności opodatkowanych może zatem, po zdaniu sobie sprawy ze swojego statusu, złożyć zgłoszenie rejestracyjne, a następnie odliczyć podatek VAT związany z tymi zakupami. Po podkreśleniu powyższych, istotnych kwestii można przejść do charakterystyki poszczególnych cech, które musi spełniać podmiot zgodnie z definicją z ustawy, aby mógł być on uznany za podatnika VAT.

W pierwszej kolejności ustawodawca wyróżnia cechą samodzielności wykonywania działalności gospodarczej, która musi być przez podatnika spełniona. W tym miejscu zaznaczyć należy, że samodzielność to coś więcej niż brak podległości służbowej w wykonywaniu obowiązków. Jak wynika z orzecznictwa TSUE podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów DyrVAT musi działać we własnym imieniu, na własny rachunek oraz na własną odpowiedzialność, co wyraża się w ponoszeniu ryzyka ekonomicznego związanego z podejmowanymi przez siebie decyzjami (Wyrok TSUE z 21.12.2023 r., C-288/22, LEX nr 3645815). Chcąc uniknąć wątpliwości w tej materii, polski ustawodawca wprost w ustawie stanowi, iż za wykonywaną samodzielnie działalność gospodarczą w rozumieniu VATU nie można uznać:

1. czynności wynikających ze stosunku służbowego, stosunku pracy, stosunku pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy,
2. czynności z tytułu, których przychody klasyfikowane są do źródła tzw. działalności wykonywanej osobiście w rozumieniu art. 13 pkt. 2-9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm), jeżeli stosunek prawny będący podstawą wykonywania tych czynności określa warunki ich wykonywania, wynagrodzenie wykonawcy oraz zastrzega odpowiedzialność zlecającego czynności względem osób trzecich (VATU, art. 15 ust. 3).

Rozstrzygając na gruncie konkretnej sprawy, czy dany podmiot działa w charakterze podatnika VAT każdorazowo konieczne będzie badanie, czy przesłanka samodzielności w odniesieniu do wykonywanych przez niego czynności została spełniona w świetle wcześniej wspomnianych kryteriów. Jeżeli przesłanka ta nie będzie spełniona, to – nawet jeżeli spełnione są przesłanki pozostałe – dany podmiot w konkretnej sprawie nie będzie występował jako podatnik VAT.

Drugą z koniecznych do spełnienia cech jest prowadzenie działalności gospodarczej. Już w tym miejscu należy podkreślić, iż pojęcia działalności gospodarczej z VATU nie można utożsamiać z pojęciem działalności gospodarczej czy to z innych ustaw podatkowych, czy to z ustawy - Prawo Przedsiębiorców, gdyż definicja działalności gospodarczej na gruncie przepisów podatku od towarów i usług ma charakter autonomiczny (Bartosiewicz 2024, art. 15). Podmiot spełniający warunki pozwalające na zakwalifikowanie go jako prowadzącego działalność gospodarczą w rozumieniu o VATU wcale nie musi równocześnie prowadzić działalności gospodarczej w rozumieniu innych przepisów. Zgodnie z przepisami VATU działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Ponadto w szczególności definicję działalności gospodarczej spełniają czynności, które polegają na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły do celów zarobkowych (VATU, art. 15 ust. 2). W odniesieniu do tej definicji orzecznictwo sądowe podkreślało, że aby dany podmiot mógł zostać uznany za podatnika VAT musi zachowywać się w sposób profesjonalny, tzn. angażować środki i działania podobne do działania profesjonalnych producentów, handlowców czy usługodawców. Zbadanie czy dana działalność przybiera formę profesjonalną i spełnia cechy działalności gospodarczej dokonywane powinno być zawsze w konkretnym kontekście, który tworzą okoliczności faktyczne. (Wyrok NSA z 24.11.2023 r. I FSK 816/20, LEX nr 3726656) Sam fakt, że dany podmiot prowadzi w jakimś zakresie działalność gospodarczą i nawet jest zarejestrowany jako podatnik VAT nie oznacza, że każda dokonywana przez ten podmiot czynność dokonana będzie w charakterze podatnika VAT. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację przedsiębiorcy, który prowadzi warsztat samochodowy w formie jednoosobowej działalności gospodarczej. Dokonując zakupu części i narzędzi potrzebnych do naprawy samochodów będzie on działał jak podmiot profesjonalny i do celów profesjonalnych te części nabywał, a zatem będzie spełniał przesłankę prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu VATU. Natomiast jeżeli ten sam mechanik samochodowy dokonuje zakupu pieczywa

na śniadanie dla siebie i rodziny to w tym konkretnym kontekście nie będzie już podatnikiem VAT, gdyż dokonywał będzie zakupów związanych z potrzebami osobistymi, a nie z obrotem profesjonalnym. W praktyce ocena czy dany podmiot w określonych warunkach zachowuje się jak profesjonalista bywa problematyczna chociażby w przypadku zbycia nieruchomości, co do których sądy polskie zadawały nawet pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Kaptur 2022, s. 30). Warto zwrócić tutaj uwagę także na kwestię szczególnej czynności wyróżnionej przez ustawodawcę, która będzie zawsze, niejako z automatu, spełniała przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu VATU tj. wykorzystywania towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły do celów zarobkowych. Klasycznym przykładem tego typu działalności jest najem. Trzeba zatem mieć na uwadze, iż nawet jeżeli dany podmiot kwalifikuje swoje dochody z najmu do źródła przychodów na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych jakim jest najem prywatny a nie do przychodów z działalności gospodarczej, to w rozumieniu VATU jego działalność spełnia znamiona działalności gospodarczej z uwagi na wspomniany już uprzednio, autonomiczny charakter definicji działalności gospodarczej w tej ustawie.

Trzecią z cech będących składowymi definicji podatnika VAT w VATU jest wykonywanie działalności gospodarczej w rozumieniu VATU bez względu na cel lub rezultat tej działalności. W tym miejscu trzeba podkreślić, że dla uzyskania przez podmiot statusu podatnika VAT nie są istotne takie kwestie jak chociażby fakt osiągania zysku ze swojej działalności (Bartosiewicz 2024, art. 15). Zatem działalność, która w praktyce nie ma celu gospodarczego, jakim jest generacja zysku, jak i która mimo posiadania takiego celu *de facto* go nie realizuje nie sprawi, że podmiot ją wykonujący nie będzie kwalifikowany jako podatnik VAT. Jeżeli bowiem spełnione zostaną pozostałe warunki dla kwalifikacji tego podmiotu jako podatnika, to jak najbardziej będzie mógł zostać on uznany za takowego.

Kończąc tą część rozważań w sposób kategoriyczny podkreślić należy, że o ile posiadanie statusu podatnika VAT jest konieczne dla wystąpienia obowiązku podatkowego w VAT czy powstania prawa do odliczenia, to nie będzie ono równocześnie warunkiem wystarczającym. Dany podmiot spełniając definicję podatnika VAT może bowiem przykładowo wykonywać czynności zwolnione przedmiotowo albo korzystać ze zwolnienia podmiotowego, co wyłączy w stosunku do niego obowiązek zapłaty podatku oraz prawo do odliczenia. Tym niemniej jednak, w stosunku do przypadków, do których zastosowanie ma ogólna definicja podatnika z art. 15 VATU, ustalenie, że dany podmiot nie spełnia cech definicyjnych tego podatnika, zagwarantuje, że nie wystąpią z jednej strony obowiązki

podatkowy, a z drugiej strony prawo do odliczenia. Przypadki z praktyki, które zostaną ukazane w dalszej części niniejszej pracy, pokażą jednak, iż nie zawsze określenie czy dany podmiot jest podatnikiem VAT jest czynnością prostą, która bez znaczącego ryzyka może być dokonana przez sam podmiot zainteresowany.

Incydentalna pożyczka udzielona przez przedsiębiorcę

Pierwszym, wartym poruszenia problemem praktycznym, który budzi wątpliwości co do statusu podatnika VAT jest sytuacja, w której przedsiębiorca prowadzący na co dzień działalność gospodarczą inną niż usługi pożyczkowe bądź kredytowe udziela innemu podmiotowi np. kontrahentowi pożyczki. Wydawać by się mogło, że z uwagi na fakt, iż usługi udzielania pożyczek są zgodnie z art. 43 ust. 1. pkt. 38 VATU zwolnione przedmiotowo z tego podatku, problem nie jest istotny. W praktyce jednak ustalenie czy przedsiębiorca udzielający takiej pożyczki prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu VATU jest ważne ze względu na implikacje tego faktu w podatku od czynności cywilnoprawnych. Umowa pożyczki podlega bowiem co do zasady temu podatkowi (Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych [Dz. U. z 2024 r. poz. 295 z późn. zm.], zwana dalej: UPCC, art. 1. ust. pkt. 1 lit b). Stawka PCC od pożyczki wynosi 0,5% wartości pożyczki, a obowiązek uiszczenia podatku spoczywa na pożyczkobiorcy (UPCC, art. 4 pkt. 7, art. 6 ust. 1 pkt. 7, art. 7 ust. 1 pkt. 4). Ustawa ustanawia jednak pewien wyjątek polegający na tym, że umowa pożyczki nie podlega PCC, jeżeli przynajmniej jedna ze stron jest zwolniona z podatku VAT w odniesieniu do tej czynności (UPCC, art. 2 pkt. 4). Aby jednak można było mówić o zwolnieniu danej strony z podatku VAT, musi ona najpierw być podatnikiem VAT w rozumieniu właściwych przepisów (Wacławczyk i Winiarski 2021, s. 259). Tym samym więc jeżeli dany podmiot nie jest w odniesieniu do określonej czynności podatnikiem VAT, to nie ma do niego zastosowania zwolnienie z VAT, a co za tym idzie transakcja podlega PCC. Kluczowe zatem dla ustalenia prawnopodatkowych skutków takiej umowy pożyczki jest rozstrzygnięcie czy przedsiębiorca pożyczający innemu podmiotowi pieniądze, działa w charakterze podatnika VAT w odniesieniu do tej czynności (i podlega zwolnieniu z VAT, a co za tym idzie po stronie pożyczkobiorcy czynność nie podlega PCC), czy też w takim charakterze nie działa (a wtedy po stronie pożyczkobiorcy powstaje obowiązek podatkowy w PCC). W tym zakresie istnieje rozbieżność pomiędzy stanowiskiem Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej wyrażanym w interpretacjach indywidualnych a linią orzeczniczą

Naczelnego Sądu Administracyjnego. Co ciekawe, to właśnie pogląd wyrażany przez sądy jest mniej korzystny dla podatników niż pogląd wyrażony przez fiskusa. Przykładowo jednej z interpretacji indywidualnych Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej uznał, iż udzielenie jednorazowej pożyczki osobie fizycznej przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, która prowadzi działalność gospodarczą o przedmiocie innym niż udzielanie pożyczek, podlega opodatkowaniu VAT, a co za tym idzie spółka z o. o. w przedmiotowym stanie faktycznym działa w charakterze podatnika VAT (Interpretacja indywidualna z 11.09.2024 r., 0111-KDIB3-1.4012.466.2024.4.KO). Podobne stanowisko zostało zajęte w wydanej w roku 2024 interpretacji, w której Dyrektor KIS uznał, że udzielenie przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pożyczek jest wspólników jest czynnością podlegającą opodatkowaniu VAT, a co za tym idzie spółka działa w charakterze podatnika VAT. Nie przeszkodził takiej konkluzji fakt, iż przedmiotem działalności spółki nie była działalność pożyczkowa. (Interpretacja indywidualna z 29.03.2024, 0111-KDIB3-1.4012.188.2024.1.MG) Istnieje również szereg innych interpretacji indywidualnych wydawanych w ostatnim czasie, w których organ interpretacyjny zajął tożsame stanowisko (Interpretacja indywidualna z 17.06.2024 r., 0111-KDIB2-3.4014.156.2024.2.JKU; Interpretacja indywidualna z 28.02.2024 r., 0111-KDIB3-1.4012.101.2024.2.MG). Z kolei w orzecznictwie NSA wyrażony został w 2024 roku pogląd, że jeżeli czynność udzielenia pożyczki nie została wykonana w ramach profesjonalnego obrotu, czy zawodowo, w warunkach systematyczności i powtarzalności, w formie stałej i zorganizowanej, a jedynie incydentalnie, to udzielający pożyczkę nie działa w tych okolicznościach jako podatnik VAT, nawet jeżeli jest nim z innego tytułu i prowadzi działalność gospodarczą w innym zakresie. Warto jednak podkreślić, że na gruncie samej umowy pożyczki w tamtej sprawie strony określiły, że jest ona udzielana poza działalnością gospodarczą. (Wyrok NSA z 28.06.2024 r., III FSK 939/22, LEX nr 3750144) Niestety w wyroku z 2022 roku NSA uważał, że udzielający pożyczkę nie jest podatnikiem VAT, jeżeli ma charakter jednorazowy, incydentalny i nie jest przedmiotem normalnej działalności gospodarczej przedsiębiorcy, nawet jeśli strony określiły w umowie, że pożyczka jest zawarta w ramach działalności gospodarczej. Naczelny Sąd Administracyjny we wspomnianym wyroku, bazując na orzecznictwie TSUE, podkreślił, że udzielanie pożyczek może być uznane za działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o VAT po spełnieniu dwóch warunków:

1. nie może być dokonywane sporadycznie i ograniczać się wyłącznie do zarządzania własnym portfelem inwestycyjnym w taki sam sposób, jak czyni to inwestor prywatny,
2. czynności mają być dokonywane w celach gospodarczych z zamiarem maksymalizacji zwrotu na inwestycji. (Wyroki NSA z 6.10.2022 r., III FSK 1138/21, LEX nr 3429762; III FSK 1139/21, LEX nr 3429861)

Obecny dwugłos pomiędzy organami podatkowymi a sądami administracyjnymi bez wątpienia nie jest korzystny dla podatnika. Warto pamiętać, że interpretacja indywidualna chroni wyłącznie adresata, w sprawie którego została wydana. Niewykluczone więc, że organy podatkowe zmieniają stanowisko na zgodne z orzecznictwem i zaczną dopominać się niezapłaconego podatku PCC od podmiotów, które nie zapłaciły tego podatku uznając, że pożyczkodawca działał w charakterze podatnika VAT, a co za tym idzie pożyczka nie podlegała PCC i równocześnie nie posiadały one interpretacji indywidualnej chroniącej w ich konkretnej sprawie. Warto więc, jeżeli w przyszłości planuje się podobne kroki, zabezpieczyć się poprzez uzyskanie interpretacji indywidualnej przed zawarciem pożyczki, co pozwoli ochronić pożyczkobiorcę przed koniecznością zapłaty PCC. Ewentualnie można rozważyć jeszcze obronę z powołaniem na tzw. utrwaloną praktykę interpretacyjną organów skarbowych, jednak może być ona stosunkowo trudna, jeżeli chodzi o kwestie dowodzenia istnienia tej praktyki, a bezpieczniejszym i tanim (40 zł) sposobem zabezpieczenia się jest uzyskanie interpretacji indywidualnej.

Status podatnika VAT a fundacja rodzinna

Fundacja rodzinna to instytucja prawna wprowadzona w 2023 roku do polskiego ustawodawstwa. Fundacja ta jest szczególnego rodzaju osobą prawną, która utworzona została w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania świadczeń na rzecz beneficjentów (Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej [Dz. U. poz. 326 z późn. zm.] zwana dalej: UFR, art. 2 ust. 1). Celem wprowadzenia regulacji dotyczących tego podmiotu do polskiego systemu prawnego było ułatwienie sukcesji w ramach rodzinnych biznesów. W zakres czynności zaliczanych do tzw. dozwolonej działalności gospodarczej prowadzonej przez fundację rodzinną wchodzi chociażby czynności takie jak zbywanie mienia, o ile mienie to nie zostało nabyte wyłącznie w celu dalszego zbycia oraz najem, dzierżawa i udostępnianie mienia do odpłatnego korzystania na podstawie innego tytułu (UFR art. 5 ust. 1 pkt.

1-2). Czynności tego typu wykonywane przez przedsiębiorców wpadają w zakres opodatkowania VAT. Zasadnym wydaje się zatem pytanie, czy również fundacja rodzinna w odniesieniu do takich czynności będzie posiadała status podatnika VAT, a co za tym idzie będą na niej spoczywały obowiązki związane z rozliczeniem tego podatku. Zagadnienia tego rodzaju były przedmiotem interpretacji wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. Dla przykładu w jednej ze spraw fundator miał wnieść do fundacji rodzinnej kolekcję zabytków w drodze darowizny. Fundacja miała przejąć opiekę nad kolekcją, a także od czasu do czasu dokonywać wyprzedaży pojedynczych egzemplarzy z tej kolekcji. Zdaniem wnioskodawcy działalność ta nie będzie działalnością gospodarczą w rozumieniu VATU. Dyrektor KIS nie zgodził się jednak ze stanowiskiem wnioskodawcy. W ocenie fiskusa w przypadku działalności fundacji rodzinnych ocena co do tego, czy są one w konkretnych okolicznościach podatnikami VAT musi być dokonywana indywidualnie w kontekście definicji działalności gospodarczej z art. 15 VATU. W drodze odpowiedzi na żądanie uzupełnienia uzyskano informację od wnioskodawcy, że sprzedawane elementy kolekcji będą sprzedawane w formie aukcji, targów branżowych i ogłoszeń na specjalistycznych portalach. Zdaniem Dyrektora KIS działalność fundacji będzie podobna do działalności podmiotu profesjonalnego – handlowca, a co za tym idzie fundacja rodzinna będzie w tych okolicznościach podatnikiem VAT. Bez wpływu na to pozostaje w ocenie organu fakt, że sprzedaż elementów kolekcji nie będzie prowadzona regularnie, tylko w razie potrzeb finansowych fundacji albo wyjątkowo korzystnej oferty zbycia, która przedstawiona zostanie fundacji. (Interpretacja indywidualna z 16.05.2024 r., znak: 0111-KDIB3-1.4012.52.2024.2.ICZ) W innej interpretacji indywidualnej wskazano, że jeżeli zbywanie i udostępnianie mienia przez fundację rodzinną będzie miało charakter ciągły i będzie dokonywane dla celów zarobkowych, to w odniesieniu do tych czynności fundacja rodzinna będzie posiadać status podatnika VAT (Interpretacja indywidualna z 8.11.2023 r., znak: 0112-KDIL1-3.4012.473.2023.1.MR).

Inną ciekawą kwestią związaną z fundacjami rodzinnymi jest pytanie, czy wnosząc mienie do tej fundacji, fundator działa jako podatnik VAT. Także ten problem rozstrzygany był przez Dyrektora KIS. Jego zdaniem fundator, wnosząc majątek do fundacji rodzinnej, będzie działał w charakterze podatnika VAT, jeżeli wnosi do fundacji rodzinnej majątek, który był dotychczas związany z prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o VAT np. działkę, która była uprzednio przez niego wynajmowana innemu podmiotowi (Interpretacja indywidualna z 13.08.2024 r., 0114-KDIP4-3.4012.352.2024.4.APR).

Inaczej natomiast będzie, jeżeli fundator wniesie do fundacji rodzinnej swój majątek prywatny, gdyż wówczas nie będzie on działał w charakterze podatnika VAT (Interpretacja indywidualna z 17.05.2024, 0114-KDIP1-1.4012.201.2024.4.IZ). W praktyce trzeba pamiętać, że często granice pomiędzy majątkiem wykorzystywanym w działalności gospodarczej, a majątkiem prywatnym mogą być płynne. Szczególnie ze względu na fakt, że chodzi tutaj o związanie majątku z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu VATU, której wykonywanie ma charakter obiektywny (następuje, jeżeli spełnione są określone cechy) i nie zależy od żadnych przesłanek formalnych takich jak np. ujęcia składnika majątku w ewidencji środków trwałych czy rejestracji działalności gospodarczej we właściwym rejestrze. Stąd wszelkie wątpliwe przypadki, dla bezpieczeństwa podatnika, rozstrzygane być powinny poprzez skierowanie przez niego wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, w którym dokonany zostanie szczegółowy i zgodny z rzeczywistością opis zdarzenia. Interpretacja chroni bowiem tylko wówczas, gdy rzeczywista sytuacja podatnika odpowiada sytuacji opisanej w interpretacji.

Aukcje charytatywne

Częstą praktyką organizacji pomocowych jest pozyskiwanie środków dzięki aukcjom lub kiermaszom charytatywnym. Wydarzenia te polegają na tym, że organizacja sprzedaje określone przedmioty, a pieniądze pozyskane od nabywców przeznaczone zostają na jakiś cel o charakterze dobroczynnym. Także w tym przypadku mogą pojawić się wątpliwości czy organizacja sprzedająca takie przedmioty jest w odniesieniu do tej sprzedaży podatnikiem VAT. Na pierwszy rzut oka widać bowiem jednak pewne podobieństwo z działalnością profesjonalnego handlowca. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej rozpatrywał sprawę, w której dom pomocy społecznej prowadzony przez gminę sprzedawał wyroby rękodzielnicze wytwarzane przez jego podopiecznych, a zebrane z tego tytułu fundusze przekazywane były na wsparcie działalności charytatywnej ośrodka. Stanowisko wnioskodawcy, w którym uznano, że nie działa on w charakterze podatnika VAT uznano za prawidłowe. Organ interpretacyjny podkreślił, że cechą pozwalającą na opodatkowanie czynności podatkiem VAT jest odpłatność, czyli pewna wzajemność świadczeń. Skoro w przedmiotowej sprawie wyroby rękodzieła były znacznie mniejszej wartości od wpłacanych sum, to należy je uznać raczej za „cegiełki” będące formą podziękowania za darowiznę. Tym samym więc gmina, która prowadziła dom pomocy społecznej nie prowadziła w tym konkretnym przypadku działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o VAT. (Interpretacja indywidualna

z 21.06.2024, 0113-KDIPT1-1.4012.291.2024.1.RG³⁾ W innej z kolei sprawie Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej rozpatrywał wniosek fundacji zbierającej środki na leczenie swoich podopiecznych poprzez organizację aukcji obrazów ofiarowanych fundacji na ten cel przez artystów. Tutaj z kolei uznano, że skoro obrazy pozostawały zgodnie z umową własnością artystów, a ich własności nie przeniesiono na rzecz fundacji, to nie można mówić o świadczeniu wzajemnym pomiędzy fundacją i nabywcą obrazu. Pieniądze, które otrzymała fundacja nie stanowiły bowiem wynagrodzenia za dostawę towaru. Organ stwierdził w interpretacji, że działalność fundacji polegająca na organizacji aukcji charytatywnej, w toku której podmioty nabywają obrazy, które wylicytowały, a także otrzymanie pieniędzy od artystów nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów, a co za tym idzie fundacja nie działa w charakterze podatnika VAT. (Interpretacja indywidualna z 17.08.2024, 0114-KDIP4-2.4012.312.2023.2.AA) Z powyższego wynika, że fundacje i inne podmioty pożytku publicznego mogą uniknąć statusu podatnika VAT, o ile umiejętnie ukształtują stosunki umowne, wzorem chociażby przykładu z organizacją aukcji obrazów artystów. Dalej pozostaje jednak pytanie, co, jeżeli fundacja nabędzie przedmiot aukcji przed aukcją, a także uzyskana cena nie będzie rażąco przekraczała jego wartości. Można zastanawiać się, czy nie istnieje tutaj niebezpieczeństwo, że działalność taka uznana zostanie za działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o VAT i odniesie skutek w postaci konieczności opodatkowania tym podatkiem dostawy towarów na rzecz nabywcy przedmiotu aukcji. Autor nie zidentyfikował interpretacji indywidualnych dotyczących podobnego stanu faktycznego wydanych w ostatnich latach. Stąd, jeżeli jakaś organizacja znajdzie się w takich okolicznościach, powinna wystąpić o własną interpretację indywidualną w celu zabezpieczenia się przed ewentualną koniecznością zapłaty VAT.

Wnioski

Powyższe przykłady pokazują, iż kwestia ustalenia, czy dany podmiot działa w charakterze podatnika VAT, jest kwestią, która często budzi wątpliwości w praktyce. Wspomniane w pracy sytuacje są jedynie przykładami sytuacji, w których powstaje ta wątpliwość. W rzeczywistości bowiem problem z rozstrzygnięciem czy dany podmiot działa w charakterze podatnika VAT powstaje na kanwie znacznie szerszego zakresu stanów faktycznych, których nie przytoczono w rozdziale. Pewną wskazówką jak w konkretnych sytuacjach interpretować ogólne przepisy VATU czy DyrVAT jest dorobek orzecznictwa TSUE, sądów administracyjnych

oraz praktyka interpretacyjna Dyrektora KIS. Trzeba jednak pamiętać, że nie można traktować tych źródeł jako gwarancji bezpieczeństwa, gdyż bardzo często dochodziło w przeszłości do zmian praktyki orzeczniczej lub interpretacyjnej w ramach właściwych organów. Praktyczną i pewną ochronę podatnikowi jest w stanie zagwarantować wyłącznie interpretacja indywidualna uzyskana w jego konkretnej sprawie. Jest to środek ochrony nie wymagający znaczących nakładów i powszechnie dostępny. Składając wniosek o interpretację trzeba jednak pamiętać o tym, że konkretna sytuacja podatnika musi być jak najbardziej dokładnie opisana we wniosku. Jeżeli bowiem sytuacja podatnika nie będzie odpowiadać sytuacji opisanej we wniosku, to moc ochronna interpretacji indywidualnej podatnika nie obejmie. Niestety, możliwym jest także, że stanowisko Dyrektora KIS nie będzie po myśli wnioskodawcy. Wówczas należy dokonać rachunku i ocenić, czy bardziej opłacalnym dla podatnika jest przyjęcie niekorzystnego poglądu organu i ewentualne poniesienie wyższych kosztów podatkowych, czy jednak odpowiedniejsze jest wejście w spór sądowy z Dyrektorem KIS. Jak pokazują realia, podatnik w sporze tym wcale nie jest na przegranej pozycji, gdyż ze statystyk sądowych wynika, iż w 2023 roku 68,60% rozstrzygniętych spraw wynikających z wniesienia przez podatnika skargi na indywidualną interpretację do wojewódzkiego sądu administracyjnego zakończyło się uwzględnieniem skargi i wygraną podatnika (*Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*).

Bibliografia

Piśmiennictwo

Bartosiewicz A.

2024 *VAT. Komentarz, wyd. XVIII*, Warszawa, System Informacji Prawnej LEX.

Duda-Hyz M.

2021 *Podatek od towarów i usług*, [w:] *Prawo podatkowe*, red. Smoleń P., Wójtowicz W., wyd. CH Beck, Warszawa.

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB-0032410F/%24File/302.pdf> [dostęp: 29.11.2024].

Kaptur G.

2022 *Podatnik VAT w obrocie nieruchomościami cz. V – orzecznictwo sądów administracyjnych po wyroku TSUE w połączonych sprawach C-180/10 i C-181/10*, „NIERUCHOMOŚCI 2022”, Nr 3.

Matarewicz J.

2024 *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej LEX.

Namysłowski R., Perzanowska-Kuśnierek J.

2012 *Komentarz do art. 9, art. 10, art. 11, art. 12, art. 13 [w:] Dyrektywa VAT. Polska perspektywa. Komentarz*, red. D. Pokrop, Warszawa, System Informacji Prawnej LEX.

Szpunar M.

2012 *Komentarz do artykułu 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A., Warszawa, System Informacji Prawnej LEX.

Wacławczyk A., Winiarski K.

2012 *Komentarz do artykułu 2. [w:] Bogucki S., Wacławczyk A., Winiarski K., Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa, System Informacji Prawnej LEX.

Akty prawne

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 347, str. 1 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 295).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 6.10.2022 r., III FSK 1138/21, LEX nr 3429762.

Wyrok NSA z 6.10.2022 r., III FSK 1139/21, LEX nr 3429861.

Wyrok NSA z 24.11.2023 r. I FSK 816/20, LEX nr 3726656.

Wyrok NSA z 28.06.2024 r., III FSK 939/22, LEX nr 3750144.

Wyrok TSUE z 21.10.2010 r., C-385/09, ZOTSiS 2010, nr 10C, poz. I-10385.

Wyrok TSUE z 14.03.2013 r., C-527/11, ZOTSiS 2013, nr 3, poz. I-168.

Wyrok TSUE z 21.12.2023 r., C-288/22, LEX nr 3645815.

Interpretacje indywidualne

Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 21.11.2022 r., 0113-KDIPT1-3.4012.493.2022.2.OS, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0113-kdipt1-3-4012-493-2022-2-os-prawo-do-odliczenia-vat-185209784> [dostęp: 12.07.2024].

Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 8.11.2023 r., znak: 0112-KDIL1-3.4012.473.2023.1.MR, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0112-kdil-1-3-4012-473-2023-1-mr-uznanie-fundacji-185238179> [dostęp: 12.07.2024].

Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 28.02.2024 r., 0111-KDIB3-1.4012.101.2024.2.MG, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib3-1-4012-101-2024-2-mg-zwolnienie-z-vat-pozyczki-185248558> [dostęp: 12.07.2024].

Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 29.03.2024, 0111-KDIB3-1.4012.188.2024.1.MG, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib3-1-4012-188-2024-1-mg-zwolnienie-z-vat-pozyczki-185251350> [dostęp: 12.07.2024].

Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 16.05.2024 r., znak: 0111-KDIB3-1.4012.52.2024.2.ICZ, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib3-1-4012-52-2024-2-icz-vat-od-sprzedazy-kolekcji-185255> [dostęp: 12.07.2024].

- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 17.05.2024, 0114-KDIP1-1.4012.201.2024.4.IZ, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0114-kdip1-1-4012-201-2024-4-iz-wniesienie-skladnikow-185255768> [dostęp: 12.07.2024].
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 17.06.2024 r., 0111-KDIB2-3.4014.156.2024.2.JKU, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib2-3-4014-156-2024-2-jku-skutki-podatkowe-185258109> [dostęp: 12.07.2024].
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 21.06.2024, 0113-KDIPT1-1.4012.291.2024.1.RG, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0113-kdipt1-1-4012-291-2024-1-rg-przekazanie-prac-185258152> [dostęp: 12.07.2024].
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 13.08.2024 r., 0114-KDIP4-3.4012.352.2024.4.APR, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0114-kdip4-3-4012-352-2024-4-apr-skutki-podatkowe-185262840> [dostęp: 12.07.2024].
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 17.08.2024, 0114-KDIP4-2.4012.312.2023.2.AA, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0114-kdip4-2-4012-312-2023-2-aa-organizacja-aukcji-185232388> [dostęp: 12.07.2024].
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 11.09.2024 r., 0111-KDIB3-1.4012.466.2024.4.KO, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib3-1-4012-466-2024-4-ko-zwolnienie-z-podatku-vat-185264718> [dostęp: 12.07.2024].

VAT TAXPAYER STATUS – PROBLEMATIC CASES FROM JURISPRUDENCE AND INTERPRETATIVE PRACTICE

Abstract: The author examines issues related to determining VAT taxpayer status under Polish and EU regulations, focusing on problematic cases such as: incidental loans granted by entrepreneurs, activities of family foundations, and charitable auctions. The main objective is to examine how jurisprudence and interpretative practice resolve matters of entity qualification as VAT taxpayers. The analysis emphasizes the objective nature of this status, derived from legal provisions rather than formal procedures. Conclusions indicate that determining whether an entity qualifies as a VAT taxpayer often requires case-by-case assessment, with individual tax interpretations providing legal certainty. The article may serve as a knowledge resource for tax law practitioners, entrepreneurs, and tax authorities. The research methodology included a review of national and EU legislation, case law, individual tax rulings, and scholarly literature.

Keywords: VAT taxpayer, economic activity, family foundation, loans

ZGODNOŚĆ ROZSTRZYGNIĘĆ ORGANÓW PODATKOWYCH Z PRAWEM W ŚWIETLE ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH: ANALIZA REGIONALNYCH I CZASOWYCH ZRÓŻNICOWAŃ (2013–2023)

Abstract: Niniejsza praca analizuje zgodność rozstrzygnięć polskich organów podatkowych z prawem w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) w latach 2013–2023. Głównym wskaźnikiem badawczym był odsetek uwzględnionych przez WSA skarg na decyzje oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego. Analiza wykazała, że sytuacja, w której organy podatkowe podejmują niezgodne z prawem decyzje, jest stosunkowo częsta – obecnie nawet około 68% skarg na interpretacje kończy się uchyleniem aktu przez sąd. Zaobserwowano dwie przeciwstawne tendencje czasowe: spadek odsetka uchyżeń w latach 2013–2016/17 oraz jego znaczący wzrost po 2017 roku, co może wiązać się z reformą administracji skarbowej i rosnącą złożonością prawa podatkowego. Wykazano również istotne zróżnicowanie regionalne – najwyższy odsetek uchylonych decyzji odnotowano w województwie mazowieckim (śr. 33,44%), a najniższy w podkarpackim (śr. 17,13%). Wyniki wskazują na potrzebę podjęcia działań przez kierownictwo administracji skarbowej w celu zwiększenia legalizmu jej działań.

Słowa kluczowe: legalizm administracji podatkowej, sądownictwo administracyjne, kontrola sądowa, statystyki sądowe, regionalne zróżnicowanie.

¹ Instytut Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ORCID: 0009-0007-3885-6575.

Wstęp

W demokratycznym państwie prawnym, jakim zgodnie z art. 2 Konstytucji jest Rzeczpospolita Polska, działalność wszelkich organów administracji publicznej, w tym organów podatkowych, powinna odbywać się na podstawie i w granicach prawa. Na straży przestrzegania prawa przez administrację skarbową stoją, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, sądy administracyjne. Celem niniejszej pracy jest zbadanie ilościowego poziomu zgodności z prawem zaskarżonych do sądu administracyjnego decyzji i indywidualnych interpretacji wydawanych przez organy podatkowe. W szczególności autor dąży do uzyskania odpowiedzi na pytania badawcze w zakresie tendencji kształtowania się odsetka uchylanych przez wojewódzkie sądy administracyjne decyzji organów podatkowych w latach 2013-2023, ewentualnego wpływu na tą tendencję zmian w kierownictwie i funkcjonowaniu administracji skarbowej, które zaszły w latach 2016-2017, a także rozstrzygnięcia, czy następujące w ostatnich latach intensywne zmiany legislacyjne w systemie podatkowym przełożyły się na zmniejszenie lub zwiększenie legalności działań administracji skarbowej. Ponadto podjęta zostaje próba oceny stopnia zgodności postępowania organów podatkowych w poszczególnych województwach z orzecznictwem sądowym. Dążąc do zarysowania tła, w którym osadzona jest praktyka, w części teoretycznej poprzedzającej wyniki badań prezentacji podlega charakterystyka kontroli sądowej nad działaniami administracji podatkowej w świetle obowiązujących w Polsce regulacji prawnych. Wykorzystane przez autora metody badawcze objęły w części teoretycznej - analizę powszechnie obowiązujących aktów prawnych, orzecznictwa i literatury przedmiotu, natomiast w części empirycznej – analizę danych statystycznych prezentowanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w informacjach o działalności sądów administracyjnych za poszczególne lata z okresu 2013–2023 przedkładanych Sejmowi².

Polska administracja podatkowa i jej działanie

Chcąc mówić o zgodności działań polskiej administracji podatkowej z prawem warto w pierwszej kolejności w sposób ogólny przytoczyć zasady jej funkcjonowania w naszym kraju. Obecnie w polskim porządku prawnym istnieje podział organów podatkowych na organy państwowe i organy samorządowe³.

2 Odnosiłoby z linkami do informacji za poszczególne lata zostały zaprezentowane w bibliografii.

3 Münnich 2021, s. 151.

Organem samorządowej administracji podatkowej w pierwszej instancji jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁴, a organem drugiej instancji samorządowe kolegium odwoławczego. Samorządowa administracja pozostaje właściwa w materii podatków i opłat lokalnych⁵. Z kolei państwowe organy podatkowe zgrupowane zostały w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, która utworzona została wraz z reformą polskiego aparatu skarbowego obowiązującą od 2017 r. Do tego roku administracja skarbową rozbita była na trzy niezależne pionory tj. administrację podatkową złożoną z izb skarbowych i urzędów skarbowych, Służbę Celną złożoną z izb celnych i urzędów celnych oraz aparat kontroli skarbowej złożony z urzędów kontroli skarbowych, które w następstwie reformy połączone zostały w jedną Krajową Administrację Skarbową⁶. Obecnie państwowymi organami podatkowymi są:

1. minister właściwy ds. finansów publicznych,
2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej,
3. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej,
4. dyrektor izby administracji skarbowej,
5. naczelnik urzędu celno-skarbowego,
6. naczelnik urzędu skarbowego⁷.

W praktyce największe znaczenie odgrywają naczelnicy urzędów skarbowych oraz urzędów celno-skarbowych wydający w I instancji decyzje ustalające lub określające zobowiązania podatkowe, a także dyrektorzy izb administracji skarbowej (zlokalizowanych w każdym województwie), którzy pełnią rolę organu odwoławczego od decyzji wydawanych przez naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych⁸. Szczególną, ważną dla podatnika rolę pełni Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, który jest organem właściwym w zakresie wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego oraz wiążących informacji stawkowych i akcyzowych⁹. Instrumenty te odgrywają bowiem olbrzymią rolę w codziennym funkcjonowaniu podatników,

4 Teoretycznie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.), przewiduje również możliwość pełnienia funkcji organów podatkowych przez starostę i marszałka województwa, jednak na chwilę obecną do ich właściwości na mocy ustaw podatkowych nie zostało przekazane rozpatrywanie spraw dotyczących żadnego podatku.

5 Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 1c; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, art. 13 §1 pkt. 1.

6 Uzasadnienie do projektu z dnia 17 lutego 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – druk sejmowy nr 826.

7 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, art. 13.

8 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, art. 13 §1 pkt. 2 lit a).

9 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, art. 13 §2a pkt. 1-2.

pozwalając im zabezpieczyć – dzięki mocy ochronnej – swoją pozycję prawną. Uprawnienie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej do wydawania indywidualnych interpretacji prawa podatkowego nie ma jednak zastosowania do podatków i opłat lokalnych, w zakresie których organem właściwym do wydania interpretacji jest wójt/burmistrz/prezydent miasta¹⁰. Jeżeli chodzi o ministra właściwego ds. finansów publicznych i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, to ich właściwość i styczność z podatnikiem jest ograniczona do węższego zakresu spraw, który zostanie w tym miejscu pominięty. Warto jednak zaznaczyć, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej pozostaje jedynym organem władnym do zastosowania klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania¹¹.

Postępowanie podatkowe prowadzone przez organy administracji podatkowej opiera się na zasadach naczelnych określonych w Ordynacji Podatkowej wśród których główne miejsce zajmuje wyrażona w jej art. 120 zasada legalizmu (praworządności) obligująca organy podatkowe do działania na podstawie przepisów prawa. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasada legalizmu implikuje przejęcie przez organ podatkowy pełnej odpowiedzialności za dokonywaną wykładnię przepisów prawnych i jej zastosowanie w konkretnej sprawie, a podatnik nie powinien ponosić odpowiedzialności za błędy w wykładni, które zostały przez organ dokonane¹². Sama zasada praworządności z Ordynacji Podatkowej jest nawiązaniem do przepisów rangi konstytucyjnej tj. konstytucyjnej zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa¹³. Postępowanie podatkowe jest zgodnie z art. 127 Ordynacji Podatkowej postępowaniem o charakterze dwuinstancyjnym, co umożliwia – poprzez odwołanie się od decyzji wydanej w I instancji – ewentualną eliminację błędu polegającego na niewłaściwym zastosowaniu lub wykładni prawa, a także naruszeń proceduralnych, przez organ odwoławczy. Wydaje się więc, że takie ukształtowanie postępowania podatkowego powinno znacząco ograniczać ilość wadliwych decyzji podatkowych, które weszły do obrotu prawnego.

Rola sądów administracyjnych w kontroli administracji podatkowej

W ostatecznych decyzjach wydawanych przez administrację podatkową

10 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, art. 14j §1.

11 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, art. 119g §1.

12 Wyrok NSA z 14.03.2023 r., III FSK 1691/21.

13 Kabat 2024a.

przepisy prawa mogą nadal być stosowane w nieprawidłowy sposób. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne. Jako zasadniczą, obok zwyczajnych błędów ludzkich, które zawsze mogą wkraść się w funkcjonowanie instytucji, można rozważać tutaj kwestię powiązania aparatu podatkowego z władzą wykonawczą, a co za tym idzie brak jego pewnej niezależności. Administracja podatkowa otrzymuje instrukcje i zadania, wynikające niejednokrotnie z potrzeb politycznych, które muszą zostać przez nią spełnione. Stąd może pojawiać się w jej szeregach tendencja do stosowania profiskalnej wykładni prawa, mającej na celu maksymalizację wpływów budżetowych. Wykładnia ta może często przekraczać granice prawnej dopuszczalności lub być dokonana zupełnie *contra legem*¹⁴. Polski ustawodawca, zdając sobie sprawę z konieczności poddania działania wszelkich rodzajów administracji publicznej, w tym administracji podatkowej, kontroli pod względem zgodności z prawem stworzył sądownictwo administracyjne. Ma ono w Polsce głęboką tradycję historyczną sięgającą czasów II Rzeczypospolitej¹⁵. Na gruncie obecnej Konstytucji zadaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych jest sprawowanie, w zakresie określonym w ustawie, kontroli działalności organów administracji publicznej¹⁶. W Polsce, w przeciwieństwie np. do Niemiec, nie istnieją wyspecjalizowane sądy podatkowe, które zajmują się jedynie kontrolą zgodności działań organów podatkowych z prawem¹⁷. Stąd więc sądy administracyjne obok organów podatkowych kontrolują również inne organy administracji publicznej. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem¹⁸. Postępowanie przed sądami administracyjnymi ma charakter kasatoryjny, a nie reformatoryjny. Sąd administracyjny ma za zadanie ocenić zgodność z prawem postępowania organu administracji publicznej, a nie dokonanie czynności, które są zadaniem organu. Stąd chociażby ograniczona do dowodu uzupełniającego z dokumentu możliwość przeprowadzenia przed sądem administracyjnym postępowania dowodowego¹⁹. Sąd administracyjny nie prowadzi postępowania w celu ustalenia stanu faktycznego, a jedynie operuje na materiale dostarczonej przez organ

14 Szczególnie w kontekście wprowadzonej w 2016 r. do polskiej Ordynacji Podatkowej i wcześniej już postulowanej w orzecznictwie sądowym zasady *in dubio pro tributario*, która nakazuje niedające się usunąć wątpliwości co do przepisów prawa podatkowego rozstrzygać na korzyść podatnika, a nie fiskusa.

15 Zirk-Sadowski 2008, s. 262.

16 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 184.

17 Amaral-Garcia 2021, s. 5.

18 Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, art. 1 §2.

19 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 106 §3.

administracji publicznej. Dokonuje on oceny zgodności rozstrzygnięcia organu administracji publicznej z prawem materialnym, prawem proceduralnym oraz zachowania reguł kompetencji²⁰.

W odniesieniu do kontroli działalności organów podatkowych kompetencją sądów administracyjnych jest orzekanie w sprawach skarg na:

1. decyzje administracyjne wydawane w postępowaniu podatkowym,
2. postanowienia wydane w postępowaniu podatkowym, na które służy zażalenie lub kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do jej istoty,
3. pisemne interpretacje indywidualne prawa podatkowego, opinie zabezpieczające, odmowy wydania opinii zabezpieczających²¹, opinie Szefa KAS dotyczące transgranicznych restrukturyzacji spółek oraz odmowy wydania tych opinii,
4. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy podatkowe²².

Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, będącego sądem administracyjnym I instancji, wnieść można co do zasady dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Do wyczerpania środków zaskarżenia dochodzi, kiedy skarżącemu nie przysługuje już żaden środek odwoławczy w sprawie taki jak odwołanie, zażalenie lub pognaglenie²³. Stąd więc w klasycznym postępowaniu podatkowym nie jest możliwe, aby podatnik od razu zaskarżył do sądu administracyjnego decyzję wydaną w I instancji przez naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celno-skarbowego. Nie zgadzając się z tą decyzją i zarzucając jej sprzeczność z prawem podatnik musi w pierwszej kolejności odwołać się do dyrektora właściwej izby administracji skarbowej. Dopiero decyzja dyrektora izby administracji skarbowej, jako decyzja ostateczna w toku postępowania podatkowego, będzie mogła podlegać zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego i to ona powinna być wskazana w skardze jako zaskarżona decyzja. Wyjątkowa jest sytuacja, kiedy

20 Plesnarowicz-Durska 2014, art. 1.

21 Opinie zabezpieczające są instrumentem podobnym do interpretacji indywidualnych prawa podatkowego, wydawanym przez Szefa KAS. Wydanie opinii zabezpieczającej gwarantuje podatnikowi, że do dokonywanych przez niego czynności nie będzie mieć zastosowania klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania.

22 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 3 §2.

23 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 52 §1-2.

zaskarżeniu podlega indywidualna interpretacja przepisów prawa podatkowego, opinia zabezpieczająca lub też odmowa ich wydania. Wówczas możliwe jest bowiem zaskarżenie tych aktów bezpośrednio po ich wydaniu, gdyż nie istnieje w tym przypadku postępowanie odwoławcze na gruncie postępowania podatkowego, a akty te są ostateczne w administracyjnym toku postępowania²⁴.

W następstwie przeprowadzonego postępowania wojewódzki sąd administracyjny wydaje orzeczenie, w którym uwzględnia złożoną skargę lub też oddala ją, jeżeli brak jest podstaw do jej uwzględnienia. Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie wydane w postępowaniu podatkowym może:

1. dokonać ich całościowego lub częściowego uchylenia (warunkiem możliwości uchylenia decyzji lub postanowienia jest stwierdzenie naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania, a także innego naruszenia przepisów prawa proceduralnego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy),
2. stwierdzić ich nieważność,
3. stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcia wymienione w pkt. 2-3 mogą zostać podjęte, gdy wynika to z odrębnych przepisów²⁵. Jeżeli uwzględnieniu podlega skarga na interpretację, opinię zabezpieczającą lub opinię Szefa KAS ws. transgranicznych restrukturyzacji spółek, to uwzględniając skargę wojewódzki sąd administracyjny uchyła równocześnie zaskarżony akt²⁶.

Kończąc krótką charakterystykę roli sądów administracyjnych w kontroli organów podatkowych nie sposób nie wspomnieć o roli Naczelnego Sądu Administracyjnego, bowiem postępowanie sądowoadministracyjne ma charakter dwuinstancyjny. Rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego jest rozpatrywanie środków odwoławczych od orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne²⁷. Stąd, jeżeli jedna ze stron postępowania przed WSA nie zgadza się z wydanym przez ten sąd rozstrzygnięciem, może ona zaskarżyć je do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który – jeżeli uzna orzeczenie WSA za błędne

24 Kabat 2024b.

25 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 145 §1.

26 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 146 §1.

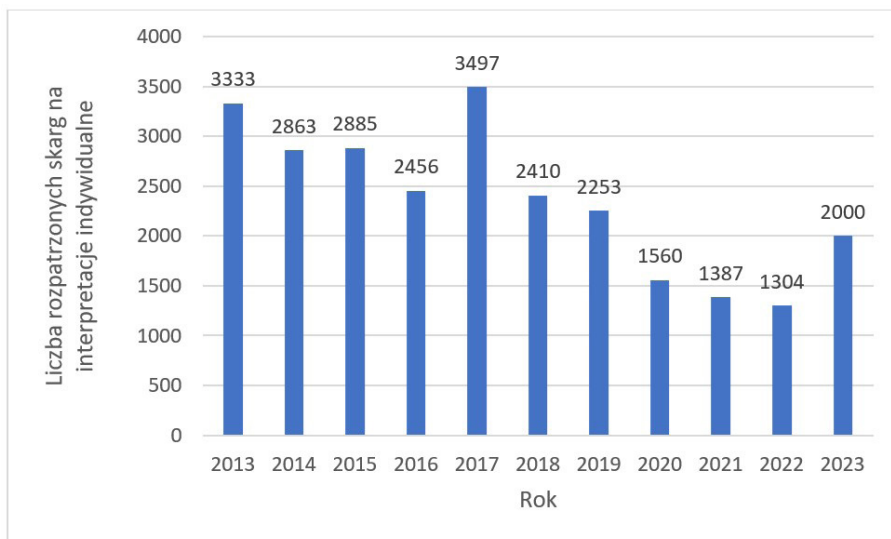
27 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 15 §1.

– dokonuje jego uchylecia. Rozstrzygnięcia NSA możliwe są zarówno na korzyść podatnika, jak i na korzyść organu podatkowego, gdyż prawo do odwołania się od wyroku WSA ma tak podatnik, jak i organ podatkowy.

Analiza oceny postępowania organów przez sądy w latach 2013–2023

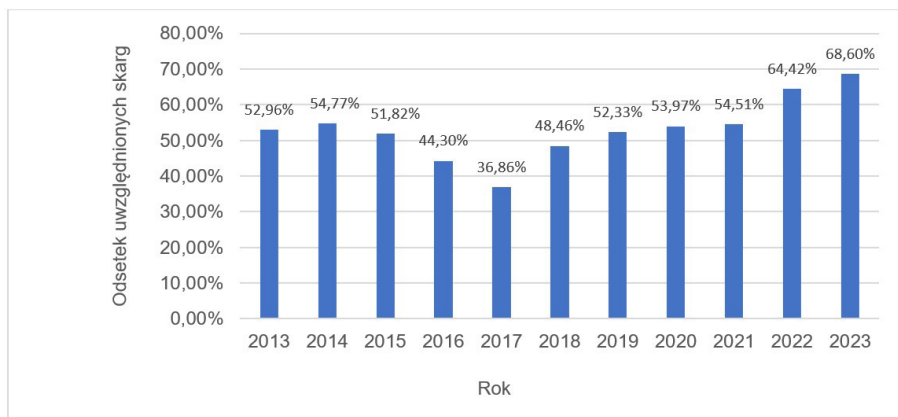
Zdaniem autora pewnym wskaźnikiem, który pozwala ocenić stopień zgodności postępowania organów podatkowych z prawem, jest odsetek uwzględnionych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na czynności organów podatkowych. Dane we wspomnianym zakresie możliwe są do uzyskania poprzez analizę informacji o działalności sądów administracyjnych przedkładanych co roku Sejmowi przez Prezesa NSA. Na potrzeby niniejszej pracy analizie podano dane z lat 2013–2023. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewien istotny mankament badania, a mianowicie fakt, iż wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych podlegają, co już było uprzednio wspomniane, ewentualnemu badaniu ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten kwestionuje jednak zarówno orzeczenia WSA wydane na korzyść podatników, jak i na korzyść organów skarbowych, co pozwala stwierdzić, iż odsetek skarg uwzględnionych przez wojewódzkie sądy administracyjne ma istotne znaczenie badawcze. Warto jednak w tym miejscu zasygnalizować, iż również zbadanie statystyk dotyczących wyroków NSA jako z kolei instytucji niejako kontrolującej wojewódzkie sądy administracyjne, może być przedmiotem dalszych badań.

W pierwszej kolejności przeprowadzona została analiza orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w odniesieniu do interpretacji indywidualnych wydawanych przez organy podatkowe. Warto zaznaczyć w tym miejscu, że w związku z reformą KAS w 2017 r. kompetencja do wydawania interpretacji indywidualnych dotyczących podatków innych niż lokalne przeszła z rąk upoważnionych przez ministra właściwego ds. finansów dyrektorów izb skarbowych w ręce jednego, scentralizowanego organu jakim jest Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. Na wykresie 1 ukazano liczbę skarg na indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego rozpatrzonych przez wojewódzkie sądy administracyjne w poszczególnych latach z okresu 2013–2023. Dla poszczególnych lat wyliczono wskaźnik obrazujący stosunek uwzględnionych skarg na interpretacje indywidualne do wszystkich spraw dotyczących interpretacji indywidualnych załatwionych w danym roku przez wojewódzkie sądy administracyjne. Dane te przedstawiono na wykresie 2.



Wykres 1. Liczba rozpatrzonych przez WSA skarg na interpretacje indywidualne w poszczególnych latach w okresie 2013–2023

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o działalności sądów administracyjnych za lata 2013–2023.



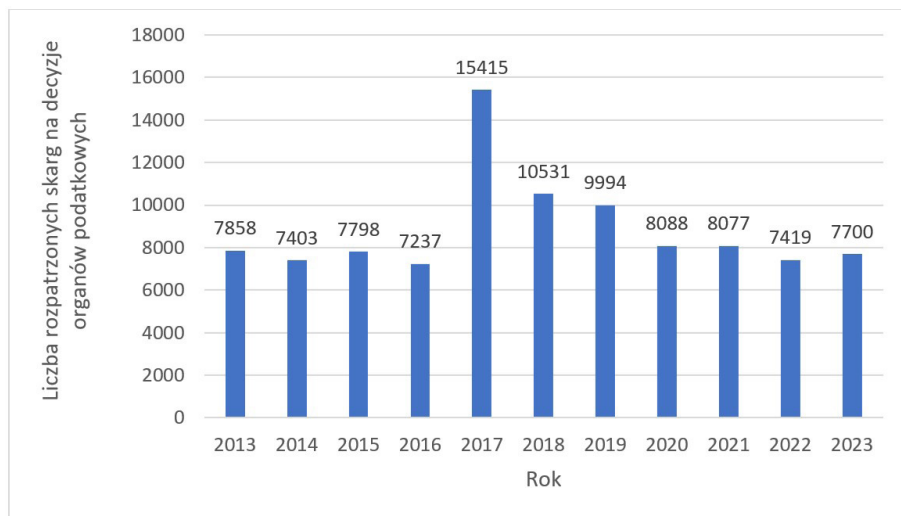
Wykres 2. Odsetek uwzględnionych przez WSA skarg na interpretacje indywidualne w poszczególnych latach w okresie 2013–2023

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o działalności sądów administracyjnych za lata 2013–2023.

Jak można zatem zaobserwować w latach 2014–2017 zarysowała się tendencja spadkowa, jeżeli chodzi o odsetek uwzględnianych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg podatników na indywidualne interpretacje prawa podatkowego. Z kolei od 2017 r. tendencja ta się odwróciła i odsetek uwzględnianych

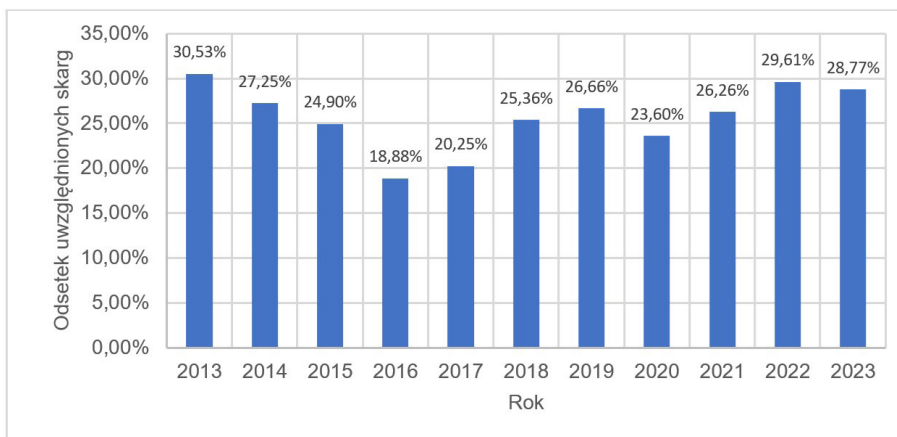
skarg na interpretacje zaczął rosnąć. W 2023 r. aż 68,60% skarg na indywidualne interpretacje prawa podatkowego było uwzględnianych przez wojewódzkie sądy administracyjne. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż od 2019 r. w jednej kategorii z interpretacjami indywidualnymi wliczane są także wiążące informacje stawkowe i akcyzowe, a stosunek przedstawiony dla lat 2022-2023 dotyczy wyłącznie interpretacji indywidualnych i wiążących informacji wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, z wyłączeniem skarg na interpretacje samorządowe. Interpretacji wydawanych przez Dyrektora KIS w stosunku do interpretacji samorządowych jest jednak zawsze przytłaczająca większość, co powoduje, że wyniki badania dla tych lat nie podlegają istotnemu zniekształceniu.

W dalszej kolejności zbadany został odsetek uwzględnianych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na decyzje wydawane przez organy skarbowe w sprawach podatkowych. Na wykresie 3 przedstawiono liczbę rozpatrywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2013-2023 skarg na decyzje państwowych organów podatkowych. Dla lat 2013-2016 uwzględniono skargi na decyzje wydawane przez dyrektorów izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej, a dla lat 2017-2023 skargi na decyzje wydawane przez dyrektorów izb administracji skarbowej. Również w tym przypadku obliczono stosunek skarg uwzględnionych do skarg rozpatrzonych w danym roku przez WSA. Wyniki przedstawiono na wykresie 4.



Wykres 3. Liczba rozpatrzonych przez WSA skarg na decyzje państwowych organów podatkowych w poszczególnych latach w okresie 2013-2023

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o działalności sądów administracyjnych za lata 2013–2023.



Wykres 4. Odsetek uwzględnionych skarg na decyzje państwowych organów podatkowych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o działalności sądów administracyjnych za lata 2013–2023.

Podobnie jak w przypadku danych dotyczących indywidualnych interpretacji możemy zauważyć tutaj dwie tendencje. Pierwszą z nich było sukcesywne obniżanie się odsetka uwzględnianych skarg na decyzje organów podatkowych w latach 2013-2016. Z kolei od 2017 r. możemy zaobserwować trend zwiększania się odsetka uchylanych decyzji.

W ostatniej części badania podjęto próbę analizy odsetka uwzględnianych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na organy podatkowe w poszczególnych województwach. Wyniki tych badań pozwalają wysunąć pewne przypuszczenia dotyczące stopnia przestrzegania prawa przez administracje podatkowe w tych województwach. Na potrzeby badania wyliczono odsetek uwzględnianych skarg na decyzje dyrektorów izb administracji skarbowej w poszczególnych województwach (a dla lat 2013-2016 dyrektorów izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej) w każdym roku, a następnie wyciągnięto średnią arytmetyczną dla każdego województwa. Wyniki dla poszczególnych województw przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Średni roczny odsetek uwzględnionych skarg na decyzje państwowych organów podatkowych w latach 2013-2023

Województwo	Średni roczny odsetek uwzględnionych skarg na decyzje państwowych organów podatkowych
Dolnośląskie	30,67%
Kujawsko-Pomorskie	25,41%
Lubelskie	21,02%

Województwo	Średni roczny odsetek uwzględnionych skarg na decyzje państwowych organów podatkowych
Lubuskie	29,01%
Łódzkie	23,94%
Małopolskie	25,01%
Mazowieckie	33,44%
Opolskie	22,02%
Podkarpackie	17,13%
Podlaskie	17,19%
Pomorskie	19,56%
Śląskie	20,51%
Świętokrzyskie	21,24%
Warmińsko-Mazurskie	22,40%
Wielkopolskie	25,61%
Zachodniopomorskie	22,77%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o działalności sądów administracyjnych za lata 2013–2023.

Jak wynika z powyższej tabeli, w badanym okresie najmniejszy odsetek skarg na decyzje państwowych organów podatkowych odnotowano w województwie podkarpackim. Niskimi wskaźnikami charakteryzowały się również województwa podlaskie i pomorskie. Z kolei największy odsetek uwzględnionych skarg odnotowano w województwie mazowieckim, a na kolejnych miejscach w tej kategorii znalazły się województwa dolnośląskie i lubuskie.

Wnioski

Dokonana powyżej analiza danych statystycznych pozwala na wyciągnięcie kilku istotnych wniosków:

1. Sytuacja, w której organy podatkowe podejmują niezgodne z prawem rozstrzygnięcia jest stosunkowo częsta. Aż dwa na trzy postępowania sądowe zainaugurowane skargą na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego kończą się obecnie przegraną fiskusa w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Z kolei w przypadku skarg na decyzje organy podatkowe przegrywają w mniejszej części spraw, ale dalej jest to prawie 30% postępowań. W demokratycznym państwie prawnym organy administracji publicznej powinny działać z dużo większą dozą

legalizmu. Oczywiście jest, że pewnych błędów nie da się uniknąć, jednak granica dopuszczalnych odstępstw jest zdecydowanie przez polskiego fiskusa przekroczona. Dla porównania odsetek uniewinnień w I instancji w stosunku do osądzonych spraw karnych, świadczący o błędnej decyzji prokuratury i organów ścigania co do wniesienia aktów oskarżenia, w żadnym z lat w okresie 2004-2022 nie przekroczył 3%²⁸. Ciekawym przyczynkiem do dalszej dyskusji w tym temacie mogłyby być badania komparatystyczne, porównujące polski odsetek decyzji fiskusa uchylanych przez sądy z tożsamymi danymi pochodzącymi z innych krajów Unii Europejskiej.

2. Analiza dynamiki zmian w zakresie odsetka spraw, które fiskus przegrywa przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, pozwala stwierdzić, iż w tej materii istniały dwie przeciwstawne tendencje. Do lat 2016-2017 z roku na rok zmniejszał się odsetek decyzji fiskusa uchylanych przez sądy, co może świadczyć o rosnącym znaczeniu zasady legalizmu w postępowaniu organów skarbowych w tych latach. Od 2017 r. nastąpiło odwrócenie tendencji i odsetek uchylanych decyzji i interpretacji organów podatkowych znacząco rośnie. Pozwala to postawić tezę, że w ostatnich latach postępowania fiskusa są bardziej profiskalne aż do wykraczania poza granice prawa.
3. Nie sposób pominąć faktu, iż pogorszenie statystyk legalizmu wśród organów skarbowych zbiegło się czasowo z reformą administracji skarbowej z 2017 r. i zmianami personalnymi w kierownictwie Krajowej Administracji Skarbowej. Należy zwrócić uwagę również na rosnący stopień skomplikowania polskiego prawa podatkowego, szczególnie po reformach tzw. Polskiego Ładu, co może przekładać się na większy odsetek błędnych decyzji organów podatkowych. Skoro bowiem w powszechnym odbiorze, wyrażanym również przez specjalistów zajmujących się podatkami, prawo podatkowe w naszym kraju staje się coraz bardziej skomplikowane i trudne do zrozumienia, to problem ten może dotyczyć również urzędników fiskusa. Mogą oni mieć trudności z poprawną interpretacją ustanawianych przez ustawodawcę norm.
4. Jeżeli chodzi o kwestie natężenia legalizmu wśród terytorialnej administracji skarbowej, to zauważyć można istotne różnicowanie pomiędzy odsetkiem uchyleń decyzji fiskusa w poszczególnych województwach.

28 Główny Urząd Statystyczny, online.

Najmniejszy średni roczny odsetek uchylonych decyzji w latach 2013-2023 odnotowała administracja skarbową w województwie podkarpackim i wyniósł on 17,13%. Z kolei największy średni odsetek uchyleń odnotowała administracja w województwie mazowieckim i wynosił on 33,44%. Autor przypuszcza, że tak duży odsetek uchyleń w tym województwie może wynikać z faktu, iż mazowieckie organy skarbowe są właściwe dla największych podatników, a co za tym idzie mogą stykać się z najbardziej skomplikowaną materią, w której najłatwiej o popełnienie błędu.

Wyniki badań i powyższe wnioski wskazują, że obecna sytuacja jest na pewno sytuacją niepożądaną. Ważne, aby kierownictwo Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej podjęło działania mające na celu zwiększenie legalizmu wśród aparatu skarbowego. Aby takie działania wdrożyć potrzebna jest jednak skuteczna i pogłębiona diagnoza problemu poprzedzająca wdrożenie środków zaradczych.

Bibliografia

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 707).

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych Dz. U. z 2024 r. poz. 1267).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

Uzasadnienie do projektu z dnia 17 lutego 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – druk sejmowy nr 826, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1D3E5786527F7070C1258025005B78E5/%24File/826-uzas.docx> [dostęp: 11.11.2024].

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 14.03.2023 r., III FSK 1691/21, LEX nr 3517676.

Źródła internetowe

Główny Urząd Statystyczny

Uniewinnienia w I instancji łącznie w sądach rejonowych i w sądach okręgowych w latach 2004–2022, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/649,uniewinnienia-w-i-instancji-w-latach-2004-2020/resource/53106/table> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8655645E520B6337C1257CC-5002C40D4/\\$file/2346.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8655645E520B6337C1257CC-5002C40D4/$file/2346.pdf) [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/AF422CA3E72EE8ACC1257E-440038F437/%24File/3394.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8D79BB6592E02BBEC1257FCC002D-4D93/\\$file/579.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8D79BB6592E02BBEC1257FCC002D-4D93/$file/579.pdf) [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/89CA22EEF516E1B3C1258191003FC-C1A/%24File/1795.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6575FD56E2F1262BC1258287005E-330C/%24File/2527.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2018 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1EE2DFE7BC60125BC-12584CF0049B541/%24File/86.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/CDD7A68CE0A414B8C125862A-0050D3EE/%24File/769.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A1EFAF49682E458AC125874800267E91/%24File/1525.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/F132C83EB17C26E6C125884D003A-567E/%24File/2302.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A2CEC5EECB72597C12589AA003DE-CEE/%24File/3214.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB-0032410F/%24File/302.pdf> [dostęp: 11.11.2024].

Literatura

Amaral-Garcia S.

2021 Administrative Courts, [w:] Encyclopedia of Law and Economics, red. Marciano A., Ramello G. B., New York.

Kabat A.

2024a Komentarz do art. 120 [w:] Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XII, red. S. Babiarz et al., Warszawa.

2024b Komentarz do art. 53, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. IX, red. B. Dauter et al., Warszawa.

Münnich M.

2021 Uczestnicy postępowania podatkowego [w:] Prawo podatkowe, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, Warszawa.

Zirk-Sadowski M.

2008 Kontrola administracji publicznej, [w:] Administracja publiczna, red. Hausner J., Warszawa.

COMPLIANCE OF TAX AUTHORITIES' DECISIONS WITH THE LAW IN THE LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF VOIVODESHIP ADMINISTRATIVE COURTS: ANALYSIS OF REGIONAL AND TEMPORAL DIFFERENCES (2013–2023)

Abstrak: This paper analyses the compliance of Polish tax authorities' decisions with the law in light of the jurisprudence of Voivodeship Administrative Courts (WSA) between 2013 and 2023. The key research indicator was the percentage of complaints upheld by the WSA against decisions and individual interpretations of tax law. The analysis revealed that situations where tax authorities issue unlawful decisions are relatively common – currently, even around 68% of complaints against interpretations result in the act being overturned by the court. Two opposing temporal trends were observed: a decrease in the annulment rate from 2013 to 2016/17, followed by a significant increase post-2017, potentially linked to the reform of the tax administration and the growing complexity of tax legislation. Significant regional disparities were also demonstrated – the highest percentage of overturned decisions was recorded in the Mazovian Voivodeship (avg. 33.44%), and the lowest in the Podkarpackie Voivodeship (avg. 17.13%). The results indicate a need for action by the tax administration's management to enhance the legality of its operations.

Keywords: tax administration legality, administrative judiciary, judicial review, court statistics, regional disparities.

MODEL FUNDUSZOWY NFZ W ŚWIECIE KONSTYTUCYJNEGO PRAWA DO OCHRONY ZDROWIA

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza konstytucyjnych podstaw funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia jako instytucji finansującej ochronę zdrowia w Polsce. Autor wskazuje na relacje między zasadą solidaryzmu społecznego, prawem do ochrony zdrowia i finansowaniem świadczeń zdrowotnych w modelu funduszowym. Przedstawiono również główne kontrowersje prawne i społeczne dotyczące obecnego systemu oraz potencjalne kierunki jego reformy, uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Tekst ma charakter analizy teoretycznoprawnej i opiera się na obowiązujących przepisach prawa oraz literaturze przedmiotu.

Słowa kluczowe: prawo do ochrony zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia, system funduszowy, konstytucja, solidaryzm społeczny, Trybunał Konstytucyjny

Wprowadzenie do problematyki konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia

Prawo do ochrony zdrowia należy do katalogu podstawowych praw człowieka i obywatela, gwarantowanych zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i w konstytucjach państw demokratycznych. W polskim porządku prawnym kluczowe znaczenie ma w tym zakresie art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, iż „każdy ma prawo do ochrony zdrowia” oraz że „obywatele, niezależnie od sytuacji materialnej, mają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”. Takie sformułowanie przepisów ustawy zasadniczej wskazuje na intencję

¹ Magister, Katolicki Uniwersytet Lubelski.

ustawodawcy konstytucyjnego, by zapewnić powszechność i równość w dostępie do świadczeń zdrowotnych – niezależnie od sytuacji ekonomicznej jednostki. Tym samym prawo do ochrony zdrowia ma charakter zarówno indywidualny (podmiotowy), jak i publiczny (obowiązek państwa do zapewnienia funkcjonowania systemu ochrony zdrowia).

Jednakże pomimo konstytucyjnego umocowania tego prawa, jego praktyczna realizacja budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania systemu funduszwego w postaci Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). W Polsce bowiem dostęp do publicznej opieki zdrowotnej jest w istotnej mierze uzależniony od statusu osoby jako „ubezpieczonego” w systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, co oznacza, że osoby nieobjęte obowiązkiem lub dobrowolnym ubezpieczeniem – mimo że formalnie mają „prawo do ochrony zdrowia” – de facto pozostają poza systemem gwarantowanych świadczeń. Taki stan rzeczy rodzi pytanie, czy aktualny model organizacyjno-finansowy ochrony zdrowia, oparty na instytucji funduszu ubezpieczeniowego, rzeczywiście realizuje konstytucyjne standardy powszechności, równości i dostępności.

Powyższa wątpliwość nie jest jedynie teoretyczna, lecz ma fundamentalne znaczenie ustrojowe i społeczne. Ochrona zdrowia stanowi bowiem nie tylko jeden z podstawowych filarów państwa dobrobytu, ale również instrument realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, zapisanej w art. 2 Konstytucji RP. Jeśli system finansowania świadczeń zdrowotnych generuje systemowe wykluczenie części obywateli z dostępu do leczenia, może to oznaczać naruszenie istoty prawa konstytucyjnego. Tym samym konieczne staje się dokonanie pogłębionej analizy, czy obecny model funduszowy – ze swoimi ograniczeniami i mechanizmami selekcji – pozostaje w zgodzie z aksjologią Konstytucji oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W niniejszym artykule podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy funkcjonowanie Narodowego Funduszu Zdrowia jako instytucji centralnej, a zarazem niemającej bezpośredniego oparcia w ustawie zasadniczej, może być uznane za zgodne z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do ochrony zdrowia. W tym celu konieczne będzie przeanalizowanie genezy i struktury systemu funduszwego, jego relacji z budżetem państwa, a także skutków społecznych i prawnych jego funkcjonowania w kontekście konstytucyjnych standardów ochrony jednostki.

Cel i zakres opracowania

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie konstytucyjnej analizy obowiązującego w Polsce modelu finansowania ochrony zdrowia, opartego na funkcjonowaniu Narodowego Funduszu Zdrowia, w kontekście realizacji prawa do ochrony zdrowia gwarantowanego w art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Główna teza badawcza zakłada, że system funduszowy – jako rozwiązanie instytucjonalno-finansowe – prowadzi do ograniczenia realnej dostępności świadczeń zdrowotnych dla części obywateli, co potencjalnie narusza zasadę powszechności i równości w dostępie do opieki zdrowotnej.

Analiza skoncentrowana zostanie na trzech głównych płaszczyznach. Po pierwsze, omówiona zostanie konstytucyjna treść prawa do ochrony zdrowia, jego charakter normatywny oraz wynikające z niego obowiązki państwa. Po drugie, przedstawiony zostanie mechanizm działania systemu funduszowego, jego geneza, struktura prawna oraz sposób alokacji środków publicznych na świadczenia zdrowotne. Po trzecie, przeprowadzona zostanie krytyczna ocena zgodności tego modelu z konstytucyjnymi standardami, uwzględniająca również wybrane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz porównanie z alternatywnymi systemami finansowania ochrony zdrowia w państwach europejskich.

Zakres opracowania obejmuje zarówno analizę normatywną przepisów Konstytucji RP i ustaw szczególnych regulujących organizację i finansowanie ochrony zdrowia, jak i ocenę praktycznych skutków działania systemu funduszowego z perspektywy realizacji praw obywatelskich. Przedmiotem analizy nie będą natomiast kwestie medyczne, epidemiologiczne ani szczegółowe rozwiązania organizacyjne w obrębie poszczególnych placówek służby zdrowia. Ograniczenie to wynika z przyjętej perspektywy konstytucyjno-prawnej oraz celu pracy, jakim jest ocena zgodności modelu systemowego z aksjologicznymi i normatywnymi fundamentami ustawy zasadniczej.

Metodologia badań

Niniejsze opracowanie opiera się na metodzie dogmatyczno-prawnej, polegającej na analizie obowiązujących przepisów prawa konstytucyjnego oraz ustaw zwykłych regulujących system ochrony zdrowia w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem art. 68 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W ramach tej metody przeprowadzono wykładnię językową, systemową

i funkcjonalną analizowanych norm, z uwzględnieniem ich kontekstu aksjologicznego i ustrojowego.

Uzupełniająco zastosowano metodę analizy porównawczej w celu zestawienia polskiego modelu funduszowego z rozwiązaniami obowiązującymi w wybranych krajach europejskich, w których funkcjonuje model budżetowy (np. Wielka Brytania, kraje skandynawskie). Celem tego porównania jest wskazanie alternatywnych sposobów realizacji prawa do ochrony zdrowia oraz ocena ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości i powszechności.

W zakresie źródeł empirycznych wykorzystano dostępne dane statystyczne, raporty instytucji publicznych (w tym Narodowego Funduszu Zdrowia, Ministerstwa Zdrowia, Najwyższej Izby Kontroli), opracowania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz publikacje naukowe poświęcone problematyce prawa do ochrony zdrowia, konstytucjonalizmu i polityki zdrowotnej. Uwzględniono również wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska doktryny w zakresie interpretacji art. 68 Konstytucji RP.

Dzięki połączeniu metod dogmatyczno-prawnej, porównawczej oraz elementów analizy funkcjonalnej możliwe jest sformułowanie wniosków dotyczących zgodności modelu funduszowego z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do ochrony zdrowia oraz przedstawienie propozycji *de lege ferenda* w kierunku ewentualnej zmiany systemu finansowania.

Konstytucyjna gwarancja prawa do ochrony zdrowia

Treść art. 68 Konstytucji RP

Artykuł 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jedno z fundamentalnych ogniw systemu praw i wolności jednostki. Zgodnie z jego treścią:

- Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.
- Obywatele, niezależnie od sytuacji materialnej, mają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.
- Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej: dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.
- Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych oraz zapobiegania negatywnym skutkom degradacji środowiska dla zdrowia.

- Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (Konstytucja RP 1997, art. 68).

Przepis ten zawiera nie tylko klasyczne prawo podmiotowe jednostki do ochrony zdrowia (ust. 1), ale również ustanawia obowiązki po stronie państwa wobec jednostek szczególnie wrażliwych (ust. 3), a także zobowiązania w zakresie zdrowia publicznego i promocji zdrowego stylu życia (ust. 4 i 5). Kluczowe znaczenie ma także ust. 2, który statuuje zasadę równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych – niezależnie od sytuacji materialnej obywatela. W literaturze podkreśla się, że przepis ten ma charakter gwarancyjny i nie może być interpretowany jako uprawnienie warunkowe, uzależnione od objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym (Zdyb 2024).

Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazują, że prawo do ochrony zdrowia nie jest tożsame z prawem do konkretnego świadczenia medycznego, lecz odnosi się do instytucjonalnych i organizacyjnych działań państwa, które mają zapewnić dostępność i jakość opieki zdrowotnej na poziomie wystarczającym do poszanowania godności jednostki (Paszowska 2020; Jarosz-Żukowska 2024). Oznacza to, że państwo nie tylko nie może arbitralnie ograniczać dostępu do świadczeń, ale również ma obowiązek tak projektować system, aby był on rzeczywiście dostępny dla każdego obywatela, a nie tylko dla osób objętych daną formą ubezpieczenia.

W literaturze wskazuje się także, że prawo do ochrony zdrowia jako prawo socjalne wymaga tzw. pozytywnego działania ze strony państwa, co odróżnia je od klasycznych praw wolnościowych. Państwo ma zatem nie tylko powstrzymać się od ingerencji w dostęp do leczenia, ale musi także organizować system w taki sposób, aby ten dostęp był rzeczywisty i równy (Mędrzycki, Sikorski 2021).

Zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa do ochrony zdrowia

Zakres podmiotowy prawa do ochrony zdrowia, wyrażonego w art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, obejmuje „każdego” – a więc nie tylko obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, lecz również cudzoziemców oraz osoby nieposiadające obywatelstwa, przebywające na terytorium państwa (Zdyb 2024). Użycie ogólnego określenia „każdy” stanowi wyraz uniwersalnego charakteru tego prawa i odpowiada współczesnym standardom praw człowieka, w tym zapisom międzynarodowym, takim jak art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych czy art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Jednak w praktyce dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce jest ściśle powiązany z systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. W rezultacie osoby nieubezpieczone – mimo że formalnie mieszczą się w konstytucyjnym pojęciu „każdego” – często pozostają poza zakresem rzeczywistego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (Jarosz-Żukowska 2024). Prowadzi to do zróżnicowania w dostępie do opieki medycznej na podstawie kryterium statusu ubezpieczenia, co w ocenie wielu autorów może stanowić naruszenie zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji (Paszowska 2020).

Zakres przedmiotowy prawa do ochrony zdrowia obejmuje zarówno świadczenia indywidualne, jak i działania zbiorowe podejmowane przez państwo w celu zapewnienia zdrowia publicznego. Oznacza to, że ochrona zdrowia nie ogranicza się wyłącznie do dostępu do usług medycznych, ale obejmuje również obowiązki państwa w zakresie zapobiegania chorobom, promocji zdrowego stylu życia, zwalczania epidemii, ochrony środowiska oraz wspierania rozwoju kultury fizycznej (Mędrzycki, Sikorski 2021). Takie szerokie ujęcie przedmiotowe podkreśla, że konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia ma charakter nie tylko reparyacyjny, lecz także prewencyjny i strukturalny.

Warto przy tym zauważyć, że art. 68 ust. 3 Konstytucji wprowadza dodatkowe zobowiązania wobec wybranych kategorii osób – dzieci, kobiet ciężarnych, osób z niepełnosprawnościami i osób w podeszłym wieku. Obowiązek ten ma charakter szczególny i może oznaczać konieczność tworzenia odrębnych programów zdrowotnych, a także preferencyjnego traktowania tych grup w zakresie dostępu do świadczeń (Paszowska 2020). Należy jednak podkreślić, że prawo do szczególnej opieki tych grup nie może prowadzić do systemowego wykluczenia innych, np. osób ubogich, bezrobotnych czy pracujących w sektorze nieformalnym.

Podsumowując, konstytucyjna regulacja prawa do ochrony zdrowia ma charakter powszechny, uniwersalny i kompleksowy. Tymczasem model oparty na funduszowym systemie ubezpieczeniowym prowadzi do zawężenia zakresu realnej ochrony – zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. W konsekwencji istnieje uzasadniona wątpliwość, czy aktualny system spełnia standardy wynikające z art. 68 Konstytucji RP.

Obowiązki państwa wynikające z konstytucyjnej ochrony zdrowia

Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia, określone w art. 68 Konstytucji RP, kreuje nie tylko bierne uprawnienie jednostki, ale przede wszystkim

pozytywny obowiązek państwa do podejmowania działań mających na celu jego realizację. Oznacza to, że państwo nie może ograniczyć się do niedyskryminowania i formalnego uznania tego prawa – musi aktywnie organizować, finansować i nadzorować system ochrony zdrowia w taki sposób, aby każda osoba miała rzeczywisty dostęp do świadczeń zdrowotnych (Paszewska 2020).

Obowiązki władz publicznych w tym zakresie mają charakter zróżnicowany. Po pierwsze, państwo powinno zapewnić istnienie odpowiednio zorganizowanego systemu opieki zdrowotnej, dostępnego terytorialnie i finansowo, obejmującego podstawową, specjalistyczną oraz szpitalną opiekę medyczną (Zdyb 2024). Po drugie, konstytucja nakłada na państwo obowiązek tworzenia warunków do promocji zdrowia i zapobiegania chorobom – poprzez edukację zdrowotną, szczepienia ochronne, monitorowanie zagrożeń epidemicznych oraz dbałość o czynniki środowiskowe (Mędrzycki, Sikorski 2021).

Szczególną rolę odgrywa również obowiązek zapewnienia równego dostępu do świadczeń – niezależnie od sytuacji materialnej jednostki (art. 68 ust. 2). Realizacja tego obowiązku wymaga wdrożenia takich rozwiązań finansowych i organizacyjnych, które nie będą uzależniały dostępu do świadczeń wyłącznie od ubezpieczenia zdrowotnego. W tym kontekście pojawiają się zastrzeżenia wobec modelu funduszeowego, który – opierając się na zasadzie ubezpieczenia społecznego – skutkuje systemowym wyłączeniem osób nieubezpieczonych z katalogu świadczeniobiorców (Jarosz-Żukowska 2024). Takie rozwiązanie może prowadzić do naruszenia nie tylko art. 68, ale również art. 32 Konstytucji RP, który gwarantuje zasadę równości wobec prawa.

W literaturze podkreśla się również, że obowiązek państwa ma charakter dynamiczny, co oznacza, że władze publiczne powinny dostosowywać środki realizacji prawa do ochrony zdrowia do zmieniających się okoliczności społecznych, demograficznych i ekonomicznych. Brak reagowania na realne potrzeby społeczne w tym zakresie może być uznany za naruszenie konstytucyjnego standardu staranności i odpowiedzialności władz publicznych (Paszewska 2020).

Reasumując, obowiązki państwa wynikające z art. 68 Konstytucji RP są złożone i obejmują: organizowanie systemu ochrony zdrowia, zapewnienie jego dostępności i jakości, przeciwdziałanie chorobom, szczególną ochronę wybranych grup społecznych oraz zagwarantowanie równego traktowania. Ich niewypełnianie, częściowe realizowanie lub podporządkowanie regułom selekcji funduszeowej może prowadzić do strukturalnego naruszenia konstytucyjnych praw jednostki.

Standardy konstytucyjne a zasada równego dostępu

Jednym z kluczowych elementów konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia jest zasada równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, wyrażona *expressis verbis* w art. 68 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowi ona rozwinięcie ogólnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i nakłada na państwo obowiązek takiego ukształtowania systemu ochrony zdrowia, który zapewni dostęp do świadczeń medycznych bez względu na sytuację majątkową, zatrudnienie, miejsce zamieszkania czy status ubezpieczeniowy jednostki (Zdyb 2024).

W świetle standardów konstytucyjnych, „równy dostęp” nie oznacza wyłącznie formalnej równości w treści przepisów prawnych, ale także rzeczywisty, praktyczny dostęp do świadczeń zdrowotnych. Równość w dostępie musi obejmować zarówno możliwość skorzystania ze świadczenia, jak i jego jakość oraz terminowość (Paszowska 2020). Jak wskazuje doktryna, państwo ma obowiązek zapobiegania systemowym barierom, które mogłyby wykluczać osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej lub ekonomicznej (Jarosz-Żukowska 2024).

Tymczasem aktualny model organizacji ochrony zdrowia w Polsce, oparty na powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i działaniu Narodowego Funduszu Zdrowia, tworzy realne ograniczenia w zakresie dostępu do świadczeń dla osób nieubezpieczonych lub nieaktywnych zawodowo. Choć formalnie każda osoba może wykupić dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne, bariera finansowa i proceduralna skutecznie ogranicza korzystanie z tej możliwości (Mędrzycki, Sikorski 2021). Taki stan rzeczy prowadzi do powstania „strefy wykluczenia zdrowotnego”, której istnienie stoi w sprzeczności z konstytucyjnym imperatywem równości.

Warto zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, iż system ochrony zdrowia musi być zaprojektowany w taki sposób, aby zapewniał równe traktowanie obywateli w porównywalnej sytuacji zdrowotnej i społecznej. Wykluczenie ze świadczeń publicznych z powodów niezależnych od stanu zdrowia, takich jak forma zatrudnienia lub brak pracy, jest sprzeczne z konstytucyjnym standardem sprawiedliwości społecznej (TK 2004, sygn. K 14/03).

Zasada równego dostępu, jako konkretna emanacja zasady demokratycznego państwa prawnego, ma charakter normatywny i musi być realizowana przez władze publiczne w sposób rzeczywisty, a nie deklaracyjny. Wymaga to nie tylko odpowiednich przepisów ustawowych, ale także efektywnych mechanizmów

organizacyjnych i finansowych, których brak może prowadzić do strukturalnego naruszenia konstytucyjnych praw jednostki (Paszkowska 2020).

System funduszowy w Polsce – geneza i założenia modelowe

Ewolucja systemu ochrony zdrowia w Polsce po 1989 roku

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 roku spowodowała fundamentalne zmiany w organizacji i finansowaniu ochrony zdrowia w Polsce. W okresie PRL system opieki zdrowotnej miał charakter scentralizowany, budżetowy i opierał się na zasadzie powszechnej dostępności świadczeń zdrowotnych finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa. Ochrona zdrowia była traktowana jako typowa funkcja państwa socjalistycznego, a jej finansowanie stanowiło jeden z elementów planowania centralnego (Bielecka 2022, 549–578).

W latach 90. XX wieku, w ramach reform wolnorynkowych, rozpoczęto proces przekształcania modelu opieki zdrowotnej w kierunku systemu opartego na zasadzie ubezpieczenia społecznego. W 1999 roku wprowadzono powszechne ubezpieczenie zdrowotne, początkowo zarządzane przez kasy chorych. Zmiana ta miała na celu wprowadzenie elementów konkurencji, racjonalizacji wydatków i większej odpowiedzialności finansowej po stronie pacjentów (Lachowska-Hanczewska 2021).

Już kilka lat później – w 2003 roku – ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zrezygnowano z modelu kas chorych na rzecz scentralizowanego funduszu – Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Reforma ta miała na celu ujednolicenie systemu, poprawę efektywności oraz zwiększenie kontroli państwa nad przepływem środków publicznych w ochronie zdrowia (Lenio 2018). NFZ uzyskał pozycję centralnego płatnika publicznego, odpowiedzialnego za kontraktowanie świadczeń i zarządzanie funduszami pochodzącymi ze składek zdrowotnych.

Jednak już w pierwszych latach funkcjonowania NFZ pojawiły się krytyczne głosy co do skuteczności i zgodności tego rozwiązania z konstytucyjnym standardem prawa do ochrony zdrowia. Wskazywano m.in. na brak bezpośredniego wpływu Ministra Zdrowia na decyzje Funduszu, ograniczoną przejrzystość w alokacji środków oraz poważne dysproporcje terytorialne i branżowe w dostępności świadczeń. Ponadto z czasem pojawił się problem systemowego wykluczenia osób nieubezpieczonych, które w modelu budżetowym miały zagwarantowany dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej.

Ostatnie lata przyniosły liczne postulaty powrotu do modelu finansowania ochrony zdrowia z budżetu państwa, argumentowane koniecznością zapewnienia równego i rzeczywistego dostępu do świadczeń, niezależnie od statusu ubezpieczeniowego. W debacie publicznej i doktrynie prawa pojawiają się głosy (Surówka 2004) wskazujące, że obowiązujący system funduszowy nie realizuje konstytucyjnej zasady powszechności oraz że jego dalsze utrzymywanie wymaga pogłębionej refleksji ustrojowej (Paszowska 2020; Jarosz-Żukowska 2024).

Ustanowienie Narodowego Funduszu Zdrowia i jego zadania

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zastępując wcześniej funkcjonujące kasy chorych, które działały w latach 1999–2003. Główną motywacją do reformy było ujednolicenie systemu finansowania ochrony zdrowia oraz zapewnienie większej kontroli państwa nad redystrybucją środków publicznych (Lenio 2018).

NFZ działa jako centralny publiczny płatnik, finansujący świadczenia zdrowotne w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Jest instytucją państwową, jednak niepodporządkowaną bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw zdrowia – co z jednej strony miało chronić Fundusz przed wpływami politycznymi, z drugiej zaś skutkowało osłabioną odpowiedzialnością rządową za realne funkcjonowanie systemu (Lachowska-Hanczewska 2021). Wskazuje się, że mimo formalnego statusu instytucji publicznej, NFZ wykazuje cechy organu administracji o dużej autonomii decyzyjnej, co budzi wątpliwości w kontekście zasady demokratycznej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych (Bach-Golecka 2020)

Do podstawowych zadań NFZ należy m.in. zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, ustalanie taryf świadczeń, prowadzenie rejestrów ubezpieczonych i świadczeniodawców, a także kontrola realizacji kontraktów medycznych. Fundusz zarządza środkami pochodzącymi ze składek zdrowotnych oraz częściowo z budżetu państwa (np. w odniesieniu do świadczeń dla osób nieubezpieczonych w szczególnych sytuacjach) (Lenio 2018; Bielecka 2022).

NFZ nie prowadzi działalności leczniczej – jego rola polega wyłącznie na organizowaniu finansowania świadczeń realizowanych przez podmioty zewnętrzne, zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Taki model czyni Fundusz jednym z kluczowych podmiotów w systemie ochrony zdrowia, ponieważ poprzez

decyzje kontraktacyjne wpływa bezpośrednio na dostępność i jakość świadczeń medycznych dla obywateli (Jarosz-Żukowska 2024).

Krytyka działania NFZ koncentruje się m.in. na zbyt dużej centralizacji, braku transparentności procedur kontraktowania oraz niedostatecznym mechanizmie reagowania na potrzeby zdrowotne populacji lokalnych. Wskazuje się również na konflikt strukturalny pomiędzy zasadą powszechności dostępu do świadczeń a faktycznym mechanizmem selekcji, opartym na kryteriach ubezpieczeniowych i limicie środków (Paszowska 2020).

Choć NFZ formalnie realizuje politykę zdrowotną państwa, jego status prawny i sposób działania wywołują kontrowersje z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnym obowiązkiem zapewnienia każdemu dostępu do ochrony zdrowia. Instytucja ta – choć centralna – nie posiada konstytucyjnego umocowania, co czyni ją wrażliwą na zarzut braku pełnej legitymizacji ustrojowej.

Konstrukcja prawna NFZ i relacja z budżetem państwa

Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową osobą prawną, utworzoną na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z art. 95 tej ustawy, NFZ posiada odrębną strukturę organizacyjną i finansową, niepodlegającą bezpośrednio organom rządowym ani jednostkom samorządu terytorialnego. Posiada własną osobowość prawną i działa na podstawie planu finansowego zatwierdzanego przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ale nie jest formalnie częścią budżetu państwa (Lenio 2018).

Finansowanie świadczeń zdrowotnych przez NFZ odbywa się w przeważającej mierze ze składki zdrowotnej, której poboru dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych (lub KRUS), a następnie przekazuje środki do Funduszu. Składka ta ma charakter obowiązkowy i publicznoprawny, a jej wysokość określana jest ustawowo. Co istotne, środki te – mimo że mają charakter publiczny – nie są ujęte bezpośrednio w budżecie państwa, lecz tworzą odrębny fundusz celowy zarządzany przez NFZ (Bielecka 2022).

Ten dualizm finansowy budzi kontrowersje zarówno w doktrynie prawa, jak i wśród ekonomistów ochrony zdrowia. Z jednej strony daje Funduszowi pewną elastyczność działania i uniezależnienie od politycznych zmian budżetowych, z drugiej jednak osłabia demokratyczną kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych i rozluźnia odpowiedzialność rządu za rzeczywistą realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia (Bach-Golecka 2020). Taki model

utrudnia także korelację między polityką zdrowotną państwa a możliwościami finansowymi systemu, szczególnie w sytuacjach kryzysowych lub wymagających dodatkowych nakładów (np. pandemii, klęsk żywiołowych, gwałtownego wzrostu kosztów leków).

Co więcej, konstrukcja prawna NFZ jako instytucji spoza klasycznego układu budżetowego skutkuje brakiem pełnej integracji polityki zdrowotnej z całościową polityką fiskalną państwa. Fundusz nie podlega bezpośrednio regulacjom ustawy o finansach publicznych w zakresie wydatków budżetowych, a jego plan finansowy, choć zatwierdzany przez ministra zdrowia, nie wymaga akceptacji Sejmu, co ogranicza parlamentarną kontrolę nad dysponowaniem środkami publicznymi (Lachowska-Hanczewska 2021).

W doktrynie pojawiają się głosy postulujące przekształcenie systemu w kierunku pełnego modelu budżetowego, w którym to państwo – poprzez odpowiedni dział budżetu – bezpośrednio odpowiadałoby za realizację konstytucyjnych obowiązków w zakresie ochrony zdrowia. Zdaniem zwolenników tej koncepcji, obecna forma organizacyjna NFZ nie zapewnia pełnej realizacji zasady powszechności, dostępności i równości w dostępie do świadczeń zdrowotnych (Paszowska 2020; Jarosz-Żukowska 2024).

Finansowanie świadczeń zdrowotnych – źródła i ograniczenia

System finansowania świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce opiera się w głównej mierze na powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, którego centralnym filarem jest obowiązkowa składka zdrowotna. Zgodnie z art. 75 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, podstawowym źródłem dochodów Narodowego Funduszu Zdrowia są składki zdrowotne opłacane przez osoby objęte ubezpieczeniem – zarówno obowiązkowym (np. pracownicy, emeryci, rolnicy), jak i dobrowolnym (np. osoby nieaktywne zawodowo) (Bielecka 2022, 549–578).

W 2022 roku, w ramach reformy podatkowej tzw. Polskiego Ładu, zrezygnowano z możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku dochodowego, co zwiększyło wpływy do NFZ, ale jednocześnie zaostrzyło debatę publiczną na temat efektywności wydatkowania tych środków (Lenio 2018). Choć składka zdrowotna formalnie ma charakter publicznoprawny, jej konstrukcja i wysokość powodują, że de facto uzależniają dostęp do świadczeń od sytuacji zawodowej i ekonomicznej jednostki, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równego dostępu do ochrony zdrowia (Zdyb 2024).

Uzupełniającym źródłem finansowania świadczeń są dotacje (Zob. Stokłosa 2023) z budżetu państwa, przeznaczone m.in. na świadczenia dla osób nieubezpieczonych, ratownictwo medyczne, leczenie osób pozbawionych wolności, szczepienia obowiązkowe czy programy zdrowotne (Lachowska-Hanczewska 2021). Jednak udział tych środków w ogólnym budżecie NFZ jest ograniczony, co potęguje zależność systemu od wpływów składkowych. Takie rozwiązanie wzmacnia charakter selektywny systemu i w praktyce ogranicza realizację konstytucyjnego obowiązku państwa do zapewnienia powszechności dostępu (Paszowska 2020).

Do głównych ograniczeń systemu należy także sztywność planu finansowego NFZ, który nie pozwala elastycznie reagować na zmieniające się potrzeby zdrowotne społeczeństwa. Ograniczona jest również możliwość przesuwania środków pomiędzy województwami czy typami świadczeń, co może skutkować nierównościami terytorialnymi i branżowymi w dostępie do leczenia (Bach-Golecka 2020). W przypadku niedoboru środków, NFZ wprowadza tzw. limity finansowe, które de facto oznaczają wstrzymywanie lub opóźnianie świadczeń – mimo że są one gwarantowane ustawowo. Takie mechanizmy ograniczają efektywność systemu i prowadzą do sytuacji, w której prawo do świadczenia istnieje wyłącznie na papierze.

Dodatkowo, w systemie brakuje realnego mechanizmu wyrównawczego, który zapewniałby sprawiedliwą redystrybucję środków zgodnie z aktualnym zapotrzebowaniem zdrowotnym populacji. Oznacza to, że pomimo rosnących nakładów na ochronę zdrowia w ujęciu nominalnym, dostępność świadczeń często się pogarsza – szczególnie dla osób nieobjętych ubezpieczeniem lub mieszkających poza dużymi ośrodkami miejskimi (Jarosz-Żukowska 2024).

Krytyczna analiza modelu funduszowego w kontekście konstytucji

Wybiórczość dostępu do świadczeń a zasada równości

Jednym z najczęściej podnoszonych zarzutów wobec obecnego systemu funduszowego jest jego systemowa wybiórczość – polegająca na uzależnieniu dostępu do świadczeń zdrowotnych od spełnienia określonych warunków formalnych, przede wszystkim posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. Tymczasem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 68 ust. 2, jednoznacznie stanowi, że „obywatele, niezależnie od sytuacji materialnej, mają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”.

W połączeniu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakłada to na władze publiczne obowiązek eliminowania wszelkich barier o charakterze dyskryminacyjnym (Zdyb 2024).

W praktyce jednak system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego dopuszcza sytuacje, w których osoby nieubezpieczone – a więc często znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji życiowej – zostają pozbawione prawa do świadczeń medycznych finansowanych ze środków publicznych. Wbrew konstytucyjnym gwarancjom, dostęp do systemu ochrony zdrowia staje się wówczas selektywny i warunkowy, co rodzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady równości wobec prawa (Paszowska 2020).

Problem ten uwidacznia się szczególnie w przypadku osób pracujących w niestabilnych formach zatrudnienia (umowy cywilnoprawne, praca „na czarno”), studentów po 26. roku życia, migrantów, a także osób znajdujących się w okresach przejściowych – np. między zakończeniem jednego zatrudnienia a rozpoczęciem kolejnego. Brak automatycznego objęcia ich systemem świadczeń, mimo formalnego prawa do ochrony zdrowia, świadczy o rozbieżności między deklaracją konstytucyjną a rzeczywistością systemową (Jarosz-Żukowska 2024).

Wybiórczość dostępu ma również wymiar terytorialny i branżowy – w zależności od miejsca zamieszkania, rodzaju świadczenia oraz poziomu finansowania danego oddziału wojewódzkiego NFZ, pacjenci mogą napotykać poważne trudności w uzyskaniu świadczeń w odpowiednim czasie i zakresie. Tzw. „kolejki do specjalistów” oraz „limity świadczeń” stanowią de facto mechanizmy reglamentacji, które różnicują dostępność usług zdrowotnych na podstawie czynników niezwiązanych ze stanem zdrowia pacjenta (Bach-Golecka 2020).

W literaturze wskazuje się, że wybiórczość systemowa tego rodzaju jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym standardem sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą, zgodnie z którą prawa socjalne powinny być realizowane w sposób równy i niedyskryminacyjny (Mędrzycki, Sikorski 2021). Obowiązkiem państwa nie jest jedynie zapewnienie świadczeń dla tych, którzy spełniają warunki formalne, ale stworzenie systemu, który gwarantuje realną dostępność dla wszystkich – zgodnie z treścią art. 68 Konstytucji RP.

Problemy z realizacją prawa do świadczeń zdrowotnych w praktyce

Pomimo konstytucyjnego zapewnienia prawa do ochrony zdrowia oraz licznych deklaracji o powszechnym dostępie do świadczeń zdrowotnych, praktyka funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce ukazuje szereg istotnych

barier w realizacji tego prawa. Trudności te mają charakter zarówno systemowy, jak i instytucjonalny, i dotyczą wielu obszarów – od dostępności świadczeń, przez jakość usług, po przewlekłość procedur i nierówności terytorialne.

Jednym z najpoważniejszych problemów jest zjawisko długich kolejek do świadczeń gwarantowanych, szczególnie w zakresie opieki specjalistycznej i zabiegowej. Pacjenci często oczekują miesiącami, a nawet latami na planowane wizyty, badania czy operacje, co skutkuje pogorszeniem stanu zdrowia i de facto pozbawia ich realnego dostępu do leczenia (Jarosz-Żukowska 2024). Takie sytuacje są sprzeczne z zasadą efektywnej realizacji prawa konstytucyjnego, która zakłada nie tylko formalną możliwość skorzystania ze świadczenia, ale też jego dostępność w odpowiednim czasie i miejscu (Paszowska 2020).

Innym poważnym ograniczeniem jest problem tzw. „limitów” – mechanizmu, w ramach którego NFZ kontraktuje określoną liczbę świadczeń w danym roku kalendarzowym. Po wyczerpaniu tych limitów, nawet pacjenci wymagający pilnej pomocy mogą zostać odesłani lub wpisani na listy oczekujących w kolejnym roku (Bach-Golecka 2020). W efekcie system generuje opóźnienia w diagnostyce, leczeniu i rehabilitacji, co w niektórych przypadkach może prowadzić do nieodwracalnych skutków zdrowotnych. To rozwiązanie – choć wynikające z ograniczeń finansowych – pozostaje w sprzeczności z istotą prawa do ochrony zdrowia jako prawa niezbywalnego i nienaruszalnego (Zdyb 2024).

Problemy praktyczne dotyczą również nierównego dostępu do świadczeń w zależności od miejsca zamieszkania. Mieszkańcy dużych aglomeracji mają znacznie szerszy dostęp do świadczeń specjalistycznych, nowoczesnych technologii medycznych oraz wykwalifikowanego personelu. Natomiast osoby zamieszkujące obszary wiejskie lub małe miejscowości często borykają się z brakiem infrastruktury medycznej i koniecznością pokonywania znacznych odległości w celu uzyskania pomocy (Lachowska-Hanczewska 2021). Tego typu różnice terytorialne naruszają zasadę równości i solidarności społecznej.

Ponadto w systemie brakuje skutecznych mechanizmów skargi i ochrony praw pacjentów w przypadku nieuzyskania świadczenia. Choć teoretycznie przysługuje im droga sądowa, w praktyce postępowania są przewlekłe, kosztowne i nieefektywne. Utrudnia to jednostce dochodzenie swoich konstytucyjnych uprawnień i wzmacnia poczucie bezradności wobec systemu (Mędrzycki, Sikorski 2021).

Podsumowując, realizacja prawa do ochrony zdrowia w Polsce napotyka na poważne trudności systemowe, które sprawiają, że konstytucyjna gwarancja tego prawa ma często charakter deklaracyjny, a nie rzeczywisty. Brak

dostępności, selektywność systemu, ograniczenia finansowe oraz nierówności regionalne podważają zaufanie obywateli do instytucji publicznych i osłabiają funkcję ochronną państwa.

Ograniczenia systemowe wynikające z konstrukcji NFZ

Narodowy Fundusz Zdrowia, jako centralny podmiot finansujący świadczenia opieki zdrowotnej w Polsce, odgrywa kluczową rolę w organizacji systemu ochrony zdrowia. Jednak jego konstrukcja prawna, model działania oraz mechanizmy finansowe generują szereg ograniczeń, które w praktyce utrudniają realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Ograniczenia te mają charakter instytucjonalny, organizacyjny i normatywny, a ich konsekwencje są odczuwalne zarówno przez świadczeniodawców, jak i przez pacjentów.

Pierwszym z zasadniczych problemów jest nadmierna centralizacja systemu. NFZ funkcjonuje jako jedna instytucja o zasięgu ogólnokrajowym, z podległymi oddziałami wojewódzkimi, których autonomia decyzyjna jest ograniczona. Taki model nie uwzględnia w wystarczającym stopniu zróżnicowania potrzeb zdrowotnych mieszkańców poszczególnych regionów, co prowadzi do braku elastyczności w reagowaniu na lokalne problemy zdrowotne (Bach-Golecka, 2020). Ponadto scentralizowany charakter Funduszu utrudnia obywatelską i parlamentarną kontrolę nad alokacją środków publicznych (Lenio 2018).

Drugim ograniczeniem jest brak bezpośredniego podporządkowania NFZ ministrowi zdrowia, co oznacza rozdzielenie odpowiedzialności politycznej od odpowiedzialności operacyjnej. Minister zdrowia odpowiada za realizację polityki zdrowotnej państwa, ale nie ma pełnych narzędzi wpływu na sposób funkcjonowania Funduszu, który de facto decyduje o dostępności i kształcie świadczeń zdrowotnych (Paszowska, 2020). Powoduje to sytuację, w której władze publiczne nie są w stanie skutecznie reagować na zmiany epidemiologiczne, społeczne czy demograficzne.

Kolejnym problemem jest sztywność planu finansowego NFZ. Fundusz działa na podstawie corocznego planu, zatwierdzanego przez ministra zdrowia, ale nieposiadającego rangi ustawy budżetowej. Oznacza to brak realnego wpływu parlamentu na strukturę wydatków zdrowotnych, mimo że środki Funduszu mają publiczny charakter (Zdyb 2024). Dodatkowo środki te są ograniczone do wpływów ze składek zdrowotnych, co uniemożliwia elastyczne zwiększanie nakładów w odpowiedzi na nagłe potrzeby systemu.

Istotnym ograniczeniem jest również sposób kontraktowania świadczeń zdrowotnych, który opiera się na mechanizmie konkursowym i limicie dostępnych środków. Świadczeniodawcy rywalizują o środki w ramach kontraktów, co może prowadzić do preferowania dużych podmiotów, kosztem mniejszych, lokalnych placówek. Ponadto limitowanie liczby świadczeń powoduje sytuacje, w których pacjenci – mimo posiadania prawa do leczenia – nie mogą z niego skorzystać z powodu wyczerpania budżetu (Jarosz-Żukowska 2024).

Wreszcie, konstrukcja NFZ jako funduszu ubezpieczeniowego wyklucza osoby nieobjęte ubezpieczeniem zdrowotnym z pełnego dostępu do świadczeń finansowanych publicznie. Choć teoretycznie mogą oni korzystać z niektórych świadczeń gwarantowanych (np. w stanach nagłych), praktyka pokazuje, że system funduszowy nie jest zdolny do zapewnienia powszechnego i równego dostępu do opieki zdrowotnej, co podważa jego konstytucyjność (Mędrzycki, Sikorski 2021).

Porównanie z budżetowym modelem finansowania w wybranych państwach europejskich

W wielu państwach europejskich funkcjonują odmienne modele finansowania ochrony zdrowia niż obowiązujący w Polsce system funduszowy. Najczęściej stosowaną alternatywą jest tzw. model budżetowy (Beveridge’a), w którym ochrona zdrowia finansowana jest bezpośrednio z budżetu państwa, a dostęp do świadczeń nie jest uzależniony od statusu ubezpieczenia, lecz przysługuje każdemu obywatelowi lub rezydentowi na zasadzie powszechności. Przykłady takich rozwiązań można znaleźć m.in. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Danii i Szwecji (Bach-Golecka 2020).

W Wielkiej Brytanii system NHS (National Health Service) funkcjonuje od 1948 roku i stanowi wzorcowy przykład budżetowego finansowania ochrony zdrowia. Całość świadczeń podstawowych i specjalistycznych finansowana jest z podatków, a świadczenia udzielane są bezpłatnie w punkcie kontaktu z pacjentem. Model ten charakteryzuje się silnym udziałem państwa, pełnym nadzorem politycznym nad systemem i jego strukturą oraz wysokim poziomem równości w dostępie do świadczeń – niezależnie od dochodów, zatrudnienia czy pochodzenia pacjenta (Gorzałczyńska-Koczkodaj 2016).

Podobne rozwiązania obowiązują w krajach skandynawskich, gdzie systemy ochrony zdrowia są zdecentralizowane, ale finansowane głównie z podatków ogólnych, bez pośrednictwa funduszu ubezpieczeniowego. Dodatkową cechą

tych systemów jest silny nacisk na profilaktykę, opiekę podstawową oraz współodpowiedzialność samorządów lokalnych za funkcjonowanie placówek medycznych (Gorzałczyńska-Koczkodaj 2016). W rezultacie obywatele tych państw nie muszą podejmować dodatkowych formalności, by mieć dostęp do świadczeń zdrowotnych – dostępność ta przysługuje im z mocy prawa i obywatelstwa.

W Hiszpanii model budżetowy współlistnieje z pewnymi elementami regionalnej autonomii i częściową współodpowiedzialnością wspólnot autonomicznych. Świadczenia zdrowotne są finansowane głównie z podatków, a ich zakres i jakość są jednolite na poziomie krajowym, choć organizowane lokalnie. Model ten gwarantuje dostępność świadczeń dla całej populacji, również osób niepracujących i nieubezpieczonych (Paszowska 2017).

W zestawieniu z tymi rozwiązaniami, polski system funduszowy – mimo formalnych gwarancji konstytucyjnych – charakteryzuje się wyższym stopniem selektywności oraz mniejszą elastycznością organizacyjną. W modelu budżetowym punkt ciężkości odpowiedzialności spoczywa bezpośrednio na państwie, a nie na funduszu jako instytucji pośredniczącej. Obywatele nie są zmuszeni do aktywnego rejestrowania się w systemie ubezpieczeniowym, a świadczenia zdrowotne stanowią element obowiązkowego zakresu usług publicznych – podobnie jak edukacja czy bezpieczeństwo (Gorzałczyńska-Koczkodaj 2016).

Analiza porównawcza prowadzi do wniosku, że system budżetowy – choć także obarczony wyzwaniami (np. wydolność finansowa, czas oczekiwania) – zapewnia bardziej egalitarną realizację prawa do ochrony zdrowia. Jego konstrukcja ustrojowa lepiej odpowiada konstytucyjnemu założeniu powszechności i równości dostępu do świadczeń oraz pełniejszej odpowiedzialności państwa za realizację prawa jednostki (Paszowska 2020).

Czy system NFZ jest zgodny z Konstytucją RP?

Ocena zgodności modelu funduszowego z art. 68 Konstytucji RP

Artykuł 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „każdy ma prawo do ochrony zdrowia” (ust. 1), a władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (ust. 2). Obowiązek ten ma charakter pozytywny i spoczywa na państwie jako całości – nie może zostać skutecznie przeniesiony na podmioty trzecie ani zredukowany do działań techniczno-administracyjnych (Zdyb 2024; Paszowska 2020).

Ochrona zdrowia powinna być zatem gwarantowana instytucjonalnie, równościowo i powszechnie.

Model funduszowy, oparty na obowiązkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne w zakresie realizacji tych wartości. Po pierwsze, dostęp do świadczeń zdrowotnych w Polsce w praktyce nie przysługuje „każdemu”, lecz jedynie osobom posiadającym aktualne ubezpieczenie zdrowotne lub spełniającym warunki ustawowego wyjątku – co pozostaje w sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 68 ust. 1 Konstytucji (Jarosz-Żukowska 2024). Osoby wykluczone z systemu – m.in. osoby wykonujące nierejestrowaną pracę, młodzież po 26. roku życia bez statusu studenta, migranci – realnie tracą możliwość korzystania z ochrony zdrowia, mimo przysługującego im formalnego prawa konstytucyjnego.

Po drugie, warunek „równego dostępu” zawarty w ust. 2 art. 68 nie odnosi się wyłącznie do zasady niedyskryminacji, lecz zakłada aktywne działania wyrównujące szanse – szczególnie wobec osób gorzej sytuowanych, wykluczonych społecznie lub mieszkających w rejonach o niższej dostępności świadczeń (Paszowska 2020; Lachowska-Hanczewska 2021). Tymczasem system funduszowy, zarządzany przez NFZ, stosuje sztywne limity świadczeń oraz centralne mechanizmy kontraktowania, co skutkuje istotnymi nierównościami regionalnymi i społecznymi. Świadczenia często są reglamentowane, a czas oczekiwania na nie zależy od województwa i poziomu finansowania danego oddziału NFZ (Bach-Golecka 2020).

Po trzecie, przeniesienie ciężaru odpowiedzialności finansowej za funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia z budżetu państwa na składki ubezpieczeniowe ogranicza zakres parlamentarnej kontroli oraz elastyczność reakcji państwa w sytuacjach kryzysowych – takich jak pandemia, klęska żywiołowa lub konflikt zbrojny (Lenio 2018). Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, zdrowie społeczeństwa jest dobrem wspólnym i warunkiem gotowości obronnej – brak powszechnego dostępu do leczenia osłabia potencjał państwa nie tylko społecznie, ale również strategicznie (Zdyb 2024).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że obowiązujący w Polsce system funduszowy nie wypełnia w pełni normatywnej treści art. 68 Konstytucji RP. Jego konstrukcja organizacyjno-prawna prowadzi do systemowego wykluczania części obywateli oraz do nierównego traktowania w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych. Skuteczna realizacja prawa do ochrony zdrowia wymaga więc reformy w kierunku większej powszechności, jednolitości i bezpośredniej

odpowiedzialności państwa – co bardziej odpowiadałoby modelowi budżetowemu, obecnemu w wielu innych państwach europejskich.

Argumenty za modelem budżetowym jako bardziej zgodnym z Konstytucją RP

Model budżetowy, w którym finansowanie ochrony zdrowia pochodzi z ogólnych dochodów państwa (podatków), a nie ze składek przypisanych jednostkom, stanowi rozwiązanie w większym stopniu zgodne z konstytucyjną gwarancją powszechnego i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych (Paszowska, 2020). W modelu tym dostęp do opieki medycznej nie jest uzależniony od statusu ubezpieczeniowego, lecz przysługuje wszystkim osobom na równych zasadach – z założenia nie wyklucza się nikogo z grona beneficjentów systemu (Gorzałczyńska-Koczkodaj 2016).

W kontekście art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP należy podkreślić, że obowiązek zapewnienia ochrony zdrowia przez władze publiczne nie może być realizowany przez system, który uzależnia tę ochronę od partycypacji jednostki w systemie składkowym – a tym samym wyłącza lub ogranicza osoby znajdujące się poza jego ramami. Ujęcie budżetowe znosi barierę dostępu opartą na statusie zatrudnienia czy zgłoszeniu do ubezpieczenia, a tym samym realizuje w sposób pełniejszy zasadę równości i powszechności (Zdyb 2024; Jarosz-Żukowska 2024).

W państwach takich jak Wielka Brytania (NHS), Norwegia czy Szwecja, przyjęcie modelu budżetowego pozwoliło na objęcie systemem opieki zdrowotnej całej populacji – niezależnie od sytuacji materialnej i statusu zawodowego. Systemy te są oceniane jako bardziej sprawiedliwe społecznie i efektywne organizacyjnie (Paszowska 2017, 25–41). Finansowanie ze środków publicznych zapewnia większą przejrzystość, lepsze planowanie i silniejszą kontrolę parlamentarną nad alokacją środków na zdrowie – czego brakuje w systemie funduszowym (Gorzałczyńska-Koczkodaj 2016).

Wreszcie, aspekt bezpieczeństwa państwa przemawia za modelem budżetowym. Zdrowie publiczne, traktowane jako dobro wspólne, wymaga planowania, zarządzania i finansowania w sposób strategiczny – co umożliwi wyłącznie system, który nie uzależnia świadczeń od zmiennych składek, lecz traktuje ochronę zdrowia jako jedno z fundamentalnych zadań państwa (Zdyb 2024; Lenio 2018). Pandemia COVID-19 pokazała wyraźnie, że państwa z modelem budżetowym szybciej i szerzej uruchamiały działania osłonowe, mobilizując całościowe

środki publiczne – bez potrzeby przeliczania dostępności świadczeń przez filtr ubezpieczeniowy.

Dlatego też z perspektywy konstytucyjnej, społecznej oraz funkcjonalnej, model budżetowy uznać należy za bardziej adekwatny dla realizacji obowiązku władz publicznych określonego w art. 68 Konstytucji RP. Nie oznacza to rezygnacji z racjonalizacji wydatków, ale wymaga odejścia od systemu wykluczającego i powrotu do założeń solidarności społecznej oraz odpowiedzialności państwa za dobro wspólne, jakim jest zdrowie publiczne.

Stanowisko autora

W mojej ocenie, system ochrony zdrowia w Polsce powinien być finansowany bezpośrednio z budżetu państwa, a nie opierać się na mechanizmie funduszu ubezpieczeniowego. Służba zdrowia ma bowiem charakter dobra publicznego o szczególnej wadze, które warunkuje nie tylko poziom życia obywateli, ale również strategiczne bezpieczeństwo państwa. Dostęp do świadczeń zdrowotnych nie może być traktowany jako przywilej wynikający z partycypacji w systemie składkowym, lecz powinien stanowić powszechne prawo wynikające z samego faktu bycia członkiem wspólnoty politycznej. Ochrona zdrowia to nie tylko kwestia indywidualna, ale także wymiar zbiorowy i strategiczny – zdrowe społeczeństwo jest bowiem podstawą stabilności państwa, jego siły gospodarczej, obronności oraz zdolności do reagowania na zagrożenia takie jak pandemia, katastrofy naturalne czy konflikty zbrojne.

Finansowanie ochrony zdrowia z budżetu państwa pozwalałoby również na pełną kontrolę demokratyczną nad środkami publicznymi przeznaczanymi na ten cel oraz na korelację polityki zdrowotnej z innymi politykami publicznymi, takimi jak edukacja, bezpieczeństwo czy polityka demograficzna. W obecnym modelu funduszowym brakuje tej integralności, ponieważ środki NFZ są wyodrębnione z ogólnego budżetu i poddane ograniczonej kontroli parlamentarnej. Model budżetowy realizowałby w sposób pełniejszy konstytucyjną zasadę równości i powszechności dostępu do ochrony zdrowia, przenosząc odpowiedzialność finansową i organizacyjną bezpośrednio na państwo. W moim przekonaniu, tylko takie rozwiązanie może zapewnić realną, a nie wyłącznie formalną, realizację prawa do ochrony zdrowia gwarantowanego w art. 68 Konstytucji RP.

Podsumowanie

Obowiązujący w Polsce model funduszowy, oparty na ubezpieczeniu zdrowotnym zarządzanym przez Narodowy Fundusz Zdrowia, nie realizuje w pełni konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Art. 68 Konstytucji RP ustanawia prawo każdego do ochrony zdrowia oraz nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych – niezależnie od ich sytuacji materialnej. Praktyka funkcjonowania systemu NFZ pokazuje jednak, że dostęp do świadczeń bywa reglamentowany, nierówny i uzależniony od spełnienia szeregu formalnych przesłanek, w tym przede wszystkim statusu ubezpieczeniowego. W ten sposób konstytucyjna gwarancja przekształca się w warunkowy przywilej.

W świetle porównań z europejskimi modelami budżetowymi, takimi jak brytyjski, szwedzki czy hiszpański, widoczne staje się, że systemy finansowane bezpośrednio z budżetu państwa znacznie skuteczniej realizują zasadę powszechności i równości. To państwo jako wspólnota polityczna – a nie fundusz – powinno odpowiadać za zapewnienie opieki zdrowotnej wszystkim obywatelom, traktując zdrowie jako prawo, a nie jako świadczenie warunkowe.

Powszechna i gwarantowana konstytucyjnie ochrona zdrowia powinna być uznana nie tylko za element polityki socjalnej, lecz także za zasadniczy składnik bezpieczeństwa i obronności państwa. Zdrowe społeczeństwo, świadomie i odpowiedzialnie zarządzane w sferze zdrowia publicznego, stanowi warunek stabilności ustrojowej, ciągłości instytucji, efektywności siły roboczej oraz zdolności państwa do przeciwdziałania kryzysom, epidemiom i zagrożeniom zewnętrznym. Dlatego postulować należy odejście od systemu funduszowego na rzecz bezpośredniego, budżetowego modelu finansowania ochrony zdrowia, który przywróci właściwą treść konstytucyjnemu obowiązкови państwa i uczyni zdrowie rzeczywistym dobrem wspólnym, a nie towarem reglamentowanym.

Bibliografia

Źródła normatywne

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

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2004 r. nr 210, poz. 2135 ze zm.

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny, Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK-A 2004/1/1, Dz.U. 2004 nr 5, poz. 37, LEX nr 62142, Legalis nr 56041, dostęp: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-14-03-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520176606> [dostęp: 17.07.2025].

Literatura

Bach-Golecka D. (red.)

2020 *Organizacja systemu ochrony zdrowia*, „System Prawa Medycznego”, tom 3, Warszawa.

Bielecka A.

2022 *Publiczne finansowanie ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa.

Chruściel M.

2020 *Bezpieczeństwo zdrowotne państwa w kontekście pandemii i reform systemu ochrony zdrowia*, Kraków.

Gorzałczyńska-Koczkodaj M.

2016 *Finansowanie służby zdrowia w Polsce na przykładzie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 4(82).

Jarosz-Żukowska S.

2024 *Prawo do ochrony zdrowia finansowanej ze środków publicznych po wprowadzeniu „sieci” szpitali*, Wrocław.

Lachowska-Hanczewska M.

2021 *Transformacja systemu ochrony zdrowia w Polsce w latach 1989–2019*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, nr 2.

Lenio J.

2018 *Systemy opieki zdrowotnej w Europie. Porównanie modeli Beveridge’a i Bismarcka*, „Zeszyty Naukowe KUL”, t. 61, nr 4.

Mędrzycki R., Sikorski S.

2021 *Uwagi na tle art. 68 ust. 3 Konstytucji RP: konstytucyjne podstawy szczególnej opieki zdrowotnej*, Białystok.

Paszkowska M.

2017 *Systemy ochrony zdrowia w Hiszpanii – decentralizacja i finansowanie*, „Studia Europejskie”, nr 1.

Surówka A.

2004 *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. akt K 14/03)*, „Przegląd Sejmowy”, t. 12, nr 6(65).

Stokłosa M.

2023 *10 nowych źródeł finansowania NFZ*, „Gazeta SGH”, nr 6, <https://gazeta.sgh.waw.pl/sites/gazeta.sgh.waw.pl/files/zalaczniki-2025/10-nowychzrodel-finansowania-nfz.pdf> [dostęp: 17.07.2025].

Zdyb M.

2024 *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa zdrowotnego w Polsce*, Lublin.

THE NFZ FUND-BASED MODEL IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTH PROTECTION

Abstract: The article analyzes the constitutional foundations of the functioning of the National Health Fund as the main institution financing healthcare in Poland. The author explores the relationships between the principle of social solidarity, the right to healthcare, and the funding of health services within the fund-based model. The main legal and social controversies surrounding the current system are presented, along with potential directions for its reform, taking into account the jurisprudence of the Constitutional Tribunal. The text is a theoretical-legal analysis based on current legal regulations and relevant literature.

Keywords: right to healthcare, National Health Fund, fund-based system, constitution, social solidarity, Constitutional Tribunal

DEMOKRACJA JAKO WARTOŚĆ CZY RYTUAŁ? O ILUZJI RZĄDÓW LUDU W REALIACH SPOŁECZEŃSTW MASOWYCH

Streszczenie: Artykuł analizuje współczesny kryzys demokracji w warunkach społeczeństw masowych. Autor wskazuje na rozbieżność między normatywnym ideałem demokracji a jej praktyką, która przybiera formę rytuału legitymizującego władzę. Omówiono wpływ społeczeństwa masowego, technik marketingu politycznego oraz zjawiska postprawdy na dezintegrację kultury demokratycznej. Autor analizuje także koncepcję technokracji jako możliwej alternatywy dla demokracji w jej klasycznym ujęciu. Tekst nie opiera się na badaniach empirycznych, lecz stanowi analizę teoretyczną i filozoficzną.

Słowa kluczowe: demokracja, rytuał, postprawda, technokracja, społeczeństwo masowe

Wprowadzenie

W klasycznym ujęciu ustrojowym, wywodzącym się jeszcze z myśli Arystotelesa, demokracja była jedną z dobrych form rządów, obok monarchii i arystokracji – z tą różnicą, że opierała się na udziale obywateli w sprawowaniu władzy. Już wtedy jednak „obywatel” nie był tożsamy z „człowiekiem” – wykluczeni byli kobiety, dzieci, niewolnicy czy cudzoziemcy. Dzisiejsze społeczeństwa demokratyczne, przynajmniej formalnie, rozszerzyły zakres uczestnictwa w rządzeniu na wszystkich dorosłych obywateli. Ale czy rzeczywiście doszło do urzeczywistnienia idei rządów ludu?

¹ Magister, Katolicki Uniwersytet Lubelski.

Pojęcie demokracji w XXI wieku stało się zarówno jednym z najczęściej używanych, jak i najbardziej zideologizowanych terminów politycznych. W przestrzeni publicznej dominuje niekiedy przekonanie, że demokracja jest wartością samą w sobie – niezależnie od treści decyzji, jakie podejmuje większość. Taka wizja procedury demokratycznej jako samoistnego dobra pozwala marginalizować pytania o jakość samego procesu, o dojrzałość wyborców, a przede wszystkim o podatność masowego społeczeństwa na manipulację. Ostatecznie, powszechność głosowania traktuje się jako symbol legitymizacji władzy – niezależnie od tego, jak została ta legitymizacja wyprodukowana.

Ten tekst wyrasta z przekonania, że demokracja – rozumiana jako rzeczywiste rządy obywateli świadomie uczestniczących w kształtowaniu dobra wspólnego – w warunkach współczesnych społeczeństw masowych jest w praktyce niemożliwa. Edukacja, choć niezbędna, napotyka strukturalne ograniczenia: człowieka można nauczyć myśleć krytycznie, ale nie sposób uczynić z ogółu społeczeństwa trwałej wspólnoty rozumnych decyzji. Zbyt łatwo poddajemy się wpływow – medialnym, emocjonalnym, ideologicznym. Zbyt łatwo decydujemy nie jako suwerenni obywatele, lecz jako odbiorcy przekazów skrojonych przez specjalistów od politycznego marketingu i psychologii mas. W tym sensie, demokracja jako rytuał – czyli cykliczne wybory i fasadowa wolność wyboru – staje się bardziej niebezpieczna niż jej jawny brak. Groźna nie przez swoją brutalność, lecz przez pozór uczestnictwa, który legitymizuje mechanizmy pozbawione treści dobra wspólnego.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie napięcia między demokracją jako wartością normatywną a demokracją jako zrytualizowaną procedurą masowego legitymizowania decyzji, które zapadają gdzie indziej. Wychodząc od klasycznych sporów filozoficznych i przechodząc przez analizę współczesnych technik zarządzania nastrojami społecznymi, spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwa jest jeszcze demokracja bez iluzji – i co oznaczałoby jej istnienie w świecie, gdzie lud jest zredukowany do danych, a wybory do projektów reklamowych.

Czym jest demokracja?

Filozoficzne napięcia i współczesne nieporozumienia

Pojęcie demokracji od samego początku nacechowane było wieloznacznością. W klasycznej filozofii greckiej demokracja należała do jednego z trzech podstawowych ustrojów – obok monarchii i arystokracji – i była traktowana jako

forma rządów ludu, czyli tych, którzy posiadają obywatelstwo i mają prawo do współdecydowania o sprawach wspólnoty. Jednak nawet w idealizowanych ustrojach greckich demos nie obejmował wszystkich mieszkańców polis – wyłączeni byli kobiety, dzieci, metojkowie i niewolnicy. Oznacza to, że demokracja już u swoich źródeł była koncepcją ograniczoną, w której uczestnictwo zastrzeżone było dla pewnej wybranej grupy społecznej (Arendt 1991).

W ujęciu normatywnym demokracja może być rozumiana na dwa sposoby: jako czysta procedura wyłaniania władzy przez większość (model formalno-proceduralny) lub jako system najlepiej realizujący wartości dobra wspólnego, wolności i równości (model aksjologiczny). Pierwsze ujęcie koncentruje się na mechanizmach: głosowaniu, instytucjach przedstawicielskich, podziale władz. Drugie – na treści decyzji i ich wpływie na jakość życia obywateli. Napięcie pomiędzy tymi dwoma modelami pozostaje jednym z głównych punktów spornych współczesnej teorii demokracji (Levitsky and Ziblatt 2018).

Jean-Jacques Rousseau podkreślał, że prawdziwa demokracja może istnieć tylko wtedy, gdy wola ogólna (*volonté générale*) urzeczywistnia się w decyzjach wspólnoty, a nie w zsumowanych interesach jednostek. W przeciwnym razie mamy do czynienia z tyranią większości, w której liczebność staje się jedynym kryterium prawomocności (Rousseau 1994). Alexis de Tocqueville, obserwując młodą demokrację amerykańską, dostrzegał z kolei niebezpieczeństwo uniformizacji opinii i konformizmu myślowego, który może wypierać prawdziwy pluralizm i wolność ducha (Tocqueville 1976).

W kontekście współczesnym coraz częściej można odnieść wrażenie, że pojęcie demokracji ulega stopniowej banalizacji. Uważa się, że skoro większość zagłosowała, to decyzja jest dobra – lub co najmniej nienegocjowalna. Taka proceduryzacja demokracji prowadzi do utożsamienia mechanizmu głosowania z wartością samą w sobie, bez względu na merytoryczne konsekwencje decyzji. Rządy większości zaczynają funkcjonować jako legitymizacja każdej formy polityki, również tej sprzecznej z ideałami, które demokracja miała realizować. Tymczasem jak wskazuje John Stuart Mill, demokracja powinna być również strukturą odpowiedzialności i debaty, a nie tylko arytmetycznym podliczaniem głosów (Mill 1995).

Nieporozumienie to pogłębia się w przestrzeni medialnej i politycznej, gdzie często wygrywają formy uproszczonego rozumienia demokracji. Przeciętny obywatel rzadko kiedy posiada narzędzia, by rozróżnić między decyzją większości a decyzją słuszną. Edukacja obywatelska w większości państw demokratycznych ogranicza się do nauczania o formalnych zasadach ustroju, z pominięciem kwestii

filozoficznych, etycznych i społecznych związanych z rządzeniem. W efekcie demokracja zostaje zredukowana do pustej formy, w której każdy głos znaczy tyle samo – niezależnie od tego, czy jest wynikiem przemyślanej decyzji, emocjonalnego impulsu czy manipulacji medialnej (Dahl 1989).

Z tego punktu widzenia coraz trudniej bronić przekonania, że demokracja jako procedura jest wystarczająca do zapewnienia jakości życia publicznego. Jeśli bowiem decyzje większości – podjęte na podstawie emocji, strachu czy dezinformacji – mają prowadzić do degradacji wspólnoty, to sam akt głosowania nie może być uznawany za moralnie czy politycznie wystarczający. Demokracja bez fundamentu aksjologicznego i deliberacyjnego staje się systemem autorytarnym w przebraniu wolnościowym – i jako taka nie chroni dobra wspólnego, lecz raczej je eksponuje na ryzyko populizmu, chaosu i upadku zaufania do instytucji.

Współczesne społeczeństwo masowe a przemiana obywatela w wyborcę

Demokracja w swojej klasycznej formie zakładała istnienie obywatela aktywnego – uczestnika życia wspólnoty, który podejmuje decyzje na podstawie rozumu, debaty oraz troski o dobro wspólne. W tradycji tej istotne były nie tylko mechanizmy decyzyjne, ale również kultura uczestnictwa i odpowiedzialności. Tymczasem współczesna rzeczywistość społeczeństw masowych coraz wyraźniej odchodzi od tego ideału. Obywatel zostaje zredukowany do roli wyborcy – odbiorcy przekazów politycznych, którego decyzje kształtowane są nie poprzez debatę, lecz przez emocjonalne komunikaty, techniki marketingowe oraz precyzyjne narzędzia psychopolitycznej manipulacji.

Zmiana ta wiąże się bezpośrednio z transformacją struktury komunikacyjnej nowoczesnych społeczeństw. Rozwój mass mediów, a w szczególności mediów cyfrowych, doprowadził do fundamentalnego przekształcenia relacji między elitami politycznymi a społeczeństwem. Przekaz polityczny nie jest dziś adresowany do obywatelskiej wspólnoty deliberującej, lecz do wyspecjalizowanych segmentów opinii publicznej – określanych, profilowanych i analizowanych na podstawie danych behawioralnych. W tym modelu jednostka zostaje zredukowana do zbioru predykcyjnych wskaźników – jej wybory, nawyki, lęki i reakcje stają się przedmiotem kalkulacji mających na celu nie zrozumienie, lecz skuteczne sterowanie (Zuboff 2019).

Partie polityczne i ich liderzy coraz częściej postrzegają wyborców nie jako suwerenów, lecz jako cele kampanii – „targety” komunikacyjne, wobec których

zastosować należy możliwie najskuteczniejsze narzędzia wpływu. Przekazy polityczne są dziś projektowane nie w oparciu o rzeczywiste problemy społeczne, lecz o efektywność retoryczną. Testowane w grupach fokusowych, dopasowywane do wyników sondaży i konsultowane z ekspertami od wizerunku, wypowiedzi polityków mają wywoływać reakcję – niekoniecznie prowadzić do refleksji. Proces ten prowadzi do radykalnej infantylizacji sfery publicznej: debaty zamieniają się w zestawy sloganów, a prawdziwe idee ustępują miejsca obrazom i emocjom (Gerbaudo 2018).

W tym kontekście polityczne przywództwo przestaje polegać na wyznaczaniu kierunku działania i wyjaśnianiu decyzji obywatelom. Zamiast tego staje się sztuką dostosowywania przekazu do oczekiwanych reakcji. Język władzy staje się językiem testowanym laboratoryjnie – pozbawionym znaczenia, ale pełnym emocjonalnych wyzwaczy. Wyborca traktowany jest jak dziecko, wobec którego nie warto formułować złożonych komunikatów – zakłada się bowiem z góry, że ich nie zrozumie (Lippmann 1922).

W konsekwencji powstaje nowy układ hierarchiczny: na szczycie znajdują się analitycy danych, psychologowie polityczni, zespoły PR i algorytmy optymalizujące przekaz, a u dołu – masy wyborcze, których rola ogranicza się do przewidywalnego reagowania. W takim systemie nie ma miejsca na obywatela jako współtwórcę rzeczywistości politycznej. Pozostaje jedynie klient – odbiorca produktu, użytkownik, klikający konsument władzy, który może zagłosować, ale nie uczestniczy realnie w procesie współdecydowania.

Spółeczeństwo masowe XXI wieku przestaje być wspólnotą deliberującą, a staje się zbiorem jednostek zarządzanych za pomocą technologii komunikacyjnych. Demokracja, rozumiana jako system współodpowiedzialności i wspólnego kształtowania życia publicznego, ulega transformacji w proceduralną fasadę, której główną funkcją jest produkowanie pozoru zgody. Jej efektywność nie zależy już od jakości uczestnictwa, lecz od skuteczności mechanizmów wpływu. W tym kontekście przemiana obywatela w wyborcę – a wyborcy w narzędzie kampanii – oznacza zarazem erozję fundamentów demokratycznego ładu.

Rytuał demokracji: wybory jako performatywna legitymizacja władzy

Wybory są tradycyjnie postrzegane jako fundament systemów demokratycznych – mechanizm, dzięki któremu władza polityczna uzyskuje legitymację poprzez wolną decyzję obywateli. W teorii politycznej oznacza to akt świadomego przekazania części suwerenności przez wspólnotę reprezentantom, którzy

podejmują decyzje w jej imieniu. Jednak we współczesnych realiach praktyka wyborcza coraz częściej oddala się od tej idealistycznej wizji. Zamiast wyrazu politycznej wolności, wybory zaczynają funkcjonować jako zrytualizowany spektakl, którego główną funkcją nie jest wybór kierunku działania, lecz symboliczne potwierdzenie istniejącego porządku.

W kontekście zaawansowanej komunikacji politycznej, profesjonalizacji kampanii i redukcji debaty publicznej do mediatyzowanych gestów, mechanizm wyborczy przestaje być narzędziem realnego wpływu, a staje się formą politycznej performatywności. Jak zauważa Pierre Bourdieu, akt głosowania ma charakter symboliczny – uczestnictwo obywatela nie tylko wybiera władzę, ale również sankcjonuje ją jako prawomocną, niezależnie od poziomu rzeczywistej kontroli (Bourdieu 1991). W sytuacji, gdy programy polityczne podlegają nieustannym korektom na podstawie badań opinii, a decyzje zapadają w logice komunikacyjnej skuteczności, głosowanie staje się rytualnym potwierdzeniem systemu, a nie narzędziem jego korekty.

Ta rytualizacja wzmacnia się w warunkach, w których kampanie wyborcze opierają się głównie na emocjach, symbolach i technikach perswazyjnych, a nie na rzeczywistej konfrontacji idei. Kandydaci funkcjonują w medialnym teatrze, w którym podstawowym celem nie jest przedstawienie programu, lecz wywołanie identyfikacji. Obywatel, stawiający krzyżyk na karcie wyborczej, dokonuje aktu bardziej zbliżonego do gestu lojalnościowego niż do racjonalnej decyzji politycznej. Jak ujął to Guy Debord, społeczeństwo spektaklu funkcjonuje dzięki pozorowi uczestnictwa – jego celem jest nie tyle zmiana, ile ciągłe odtwarzanie porządku (Debord 1967).

W tym ujęciu wybory stają się formą politycznej liturgii: powtarzalnego rytuału, który legitymizuje istniejący układ władzy poprzez formalny udział mas. Choć obywatele formalnie uczestniczą w procesie wyborczym, ich wpływ na kierunek polityki bywa marginalny. Pojawia się niebezpieczny paradoks: system demokratyczny utrwała się poprzez akty symboliczne, które nie prowadzą do rzeczywistego sprawowania władzy przez lud, lecz do reprodukcji elity rządzącej.

Tęgo rodzaju „rytualna demokracja” opiera się na utrzymywaniu iluzji kontroli. Uczestnictwo obywateli redukowane jest do periodycznego aktu głosowania, który ma znaczenie nie tyle dla realnej reprezentacji, ile dla psychologicznego poczucia wpływu. Tak skonstruowany mechanizm legitymizacji odwołuje się nie do deliberacji, ale do lojalności – nie do argumentu, lecz do emocjonalnego potwierdzenia istnienia wspólnoty politycznej. W efekcie demokracja przekształca się w system autopozytywny: reprodukuje samą siebie bez potrzeby głębokiego

zaangażowania społecznego, stając się coraz bardziej zamkniętą formą pozornej partycypacji.

Iluzja suwerenności i edukowalności mas: granice możliwości demokratycznych

Fundamentem demokratycznego porządku politycznego jest przekonanie, że obywatele – jako zbiorowość – są zdolni do odpowiedzialnego współrzędzenia i podejmowania racjonalnych decyzji w imię dobra wspólnego. W myśli demokratycznej zakłada się, że odpowiednio wykształcone społeczeństwo, mające dostęp do informacji oraz uczestniczące w debacie publicznej, będzie zdolne do samodzielnego kształtowania kierunku rozwoju wspólnoty politycznej. To przekonanie jest jednak coraz częściej konfrontowane z ograniczeniami rzeczywistości społecznej i technologicznej współczesnych demokracji.

Doświadczenie pokazuje, że istnieją obiektywne granice edukowalności masowej. Nie chodzi tu o deficyty intelektualne jednostek, lecz o charakterystyczne cechy społeczeństw zmediatyzowanych i nadmiarowo informacyjnych – takie jak zmęczenie poznawcze, skłonność do uproszczeń, emocjonalność reakcji oraz podatność na manipulację i dezinformację (Postman 1985). W świecie, w którym informacje zalewają obywatela w trybie ciągłym i nieuporządkowanym, zdolność do refleksyjnego myślenia, weryfikowania źródeł czy formułowania własnych sądów ulega osłabieniu. Zamiast deliberatywnej przestrzeni debaty powstaje szum medialny, w którym wygrywa ten, kto głośniejsze i prościej formułuje przekaz.

Kluczowy problem tkwi w różnicy między racjonalnością jednostki a mechaniką zachowań zbiorowych. Nawet jeśli poszczególne osoby są zdolne do refleksji i podejmowania odpowiedzialnych decyzji, to zbiorowość – jako tłum – często działa wedle zupełnie innych reguł. Psychologia społeczna i teoria komunikacji wskazują, że w dużych grupach dochodzi do efektów polaryzacji, konformizmu, heurystyk poznawczych i emocjonalnego rezonansu, które skutecznie uniemożliwiają deliberację (Sunstein 2002). To właśnie mechanizmy te są coraz częściej wykorzystywane przez aktorów politycznych, media oraz platformy cyfrowe do kształtowania zachowań politycznych.

W tym kontekście akt wyborczy przestaje być świadomą decyzją obywatelską, a staje się efektem splotu nastrojów, impulsów i retoryki. Wybory nie gwarantują już realizacji dobra wspólnego, lecz mogą – paradoksalnie – prowadzić do jego dezintegracji. Oznacza to, że formalna legitymizacja władzy przestaje mieć związek z jej moralną czy aksjologiczną podstawą. Rządy mogą być

demokratyczne w sensie proceduralnym, lecz autorytarne w duchu, jeśli większość – zmanipulowana bądź źle poinformowana – wspiera rozwiązania sprzeczne z wartościami, które demokracja ma chronić (Barber 1984).

W rezultacie pojawia się fundamentalne napięcie między ideą suwerenności ludu a rzeczywistością irracjonalnych mechanizmów społecznych. Demokracja oparta na masowym uczestnictwie wymaga zaufania do racjonalności społecznej, jednak to zaufanie bywa coraz częściej nadwerężane. Populizm, polaryzacja, fragmentacja dyskursu oraz upadek kultury politycznej powodują, że sama struktura demokracji staje się podatna na destabilizację. Nie oznacza to, że należy odrzucić demokratyczny ideał, lecz że trzeba go osadzić w realistycznej wizji społeczeństwa – uwzględniającej zarówno jego potencjał, jak i ograniczenia.

Tym samym demokracja jawi się jako system jednocześnie pożądaný i kruchoy. Jej trwałość nie wynika z samej idei „woli większości”, lecz z istnienia instytucji i mechanizmów, które amortyzują wpływ emocjonalnych nastrojów tłumu. To właśnie instytucjonalna odporność, a nie tylko liczebna zgoda, stanowi o sile demokracji. System ten opiera się na wierze w obywatela, lecz jego przetrwanie zależy od ograniczenia skutków zbiorowej irracjonalności. Nie każda decyzja większości jest decyzją dobrą, nie każde głosowanie umacnia wspólnotę. Dlatego demokracja potrzebuje nie tylko uczestników, lecz także stałych strażników sensu – kultury, edukacji, mediów i instytucji, które nie poddają się chwilowym nastrojom, lecz służą wspólnemu dobru.

Demokracja postfaktyczna: prawda jako ofiara pluralizmu informacyjnego

Jednym z fundamentów klasycznego modelu demokracji jest przekonanie, że obywatele – aby móc podejmować odpowiedzialne decyzje – muszą mieć dostęp do faktów. Demokracja zakłada istnienie wspólnego świata, w którym różne opinie mogą się ścierać, ale odnoszą się do tych samych danych rzeczywistości. Pluralizm idei miał być twórczym napięciem wokół wspólnego jądra – prawdy, której nie narzuca się autorytarnie, ale którą można rozpoznać w toku racjonalnej debaty. Tymczasem współczesna demokracja coraz częściej funkcjonuje nie w oparciu o pluralizm, lecz o fragmentację. Każda grupa tworzy własny świat – z własną logiką, faktami i emocjonalnym punktem odniesienia.

Pojęcie „postprawdy” (post-truth) – słowo roku według Oxford Dictionaries w 2016 r. (Oxford Dictionaries 2016) – trafnie oddaje ten nowy stan. Nie chodzi już o to, że ludzie są wprowadzani w błąd. Chodzi o to, że prawda

przestaje być istotna. Liczy się wiarygodność emocjonalna przekazu, jego zgodność z tożsamością odbiorcy, a nie jego zgodność z rzeczywistością. W efekcie decyzje polityczne – zarówno na poziomie indywidualnym, jak i zbiorowym – są podejmowane w oparciu o narracje, które nie muszą mieć żadnego zakorzenienia w faktach (McIntyre 2018).

W świecie postfaktycznym obywatele nie mają już dostępu do „wspólnych danych”, lecz jedynie do zatowiszowanych wersji świata, dostosowanych do ich preferencji i lęków przez algorytmy platform cyfrowych. Personalizacja treści, oparta na analizie danych behawioralnych, prowadzi do zjawiska tzw. bańki informacyjnej (filter bubble), w której użytkownik otrzymuje tylko takie informacje, które potwierdzają jego dotychczasowe przekonania (Pariser 2011). To nie tylko zubaża jego perspektywę – to także sprawia, że jakakolwiek próba wspólnej deliberacji staje się niemożliwa. Głosujemy, protestujemy, debatujemy – ale każdy w swoim uniwersum.

W takich warunkach demokracja zaczyna przypominać grę pozorów. Instytucje trwają, wybory się odbywają, media funkcjonują – ale wszystko to dzieje się bez odniesienia do jakiegokolwiek wspólnej ramy znaczeń. Zaufanie do ekspertów, naukowców, dziennikarzy czy urzędników ulega dramatycznej erozji. Każda prawda może być nazwana opinią; każda opinia – manifestem politycznym; każda nieprawda – "alternatywnym punktem widzenia". Toczy się wojna narracji, w której nie ma arbitra. A demokracja bez arbitra prawdy jest jak sąd bez przepisów prawa – każdy może mieć rację, co oznacza, że nikt jej nie ma.

Problem ten pogłębia się, gdy dostrzec, że wiele mechanizmów demokratycznych – w tym media publiczne, debaty parlamentarne, kampanie informacyjne – zostało zaprojektowanych w zupełnie innych warunkach poznawczych. Zakładały one istnienie wspólnoty komunikacyjnej, w której fakty są trudne, ale możliwe do ustalenia. Dziś ten warunek nie jest spełniony. Polityk, który kłamie, nie tylko nie traci – on często zyskuje, o ile jego kłamstwo jest zgodne z emocjami elektoratu. Obywatel nie chce wiedzieć – chce czuć, że ma rację. Demokracja przestaje być oparta na rozumie – staje się strukturą zbiorowej racjonalizacji własnych lęków i afektywnych odruchów (Ball 2017)

Co więcej, w epoce postprawdy demokracja traci nie tylko epistemologiczne oparcie, ale także moralną zdolność do rozróżnienia. Skoro wszystko jest kwestią interpretacji, to znika również możliwość jednoznacznego nazwania zła, kłamstwa, przemocy symbolicznej. Miejsce wspólnej refleksji zajmują plemienne mechanizmy obrony tożsamości. Prawda staje się tożsamościowa, a nie uniwersalna – należy do „naszych”, nie do rzeczywistości. W tak skonstruowanej przestrzeni

społecznej nie ma już demokracji deliberatywnej – są jedynie segmenty opinii publicznej zarządzane przez przemysł propagandy, reklamy i cyfrowej inżynierii percepcji.

Nie jest to jedynie problem techniczny. To strukturalne zagrożenie dla samego sensu demokracji. Bo jeśli lud nie zna faktów – lub zna tylko te, które pasują do jego emocji – to nie rządzi. Zostaje jedynie zmanipulowanym narzędziem w rękach tych, którzy lepiej rozumieją logikę emocjonalnej mobilizacji. W tym sensie demokracja postfaktyczna nie jest demokracją w stanie kryzysu – jest zupełnie innym ustrojem. To nowy model legitymizacji: władzy nie zdobywa się, przedstawiając rację, lecz tworząc przekonującą rzeczywistość.

Ostatecznie problem demokracji postfaktycznej nie polega na tym, że ludzie nie wiedzą. Polega na tym, że nie wiedzą, iż nie wiedzą – i nie mają żadnej potrzeby, by się dowiedzieć. W tym sensie demokracja staje się ślepa nie z powodu cenzury, ale z powodu strukturalnego znieczulenia poznawczego. A władza, która nie musi uzasadniać swoich działań względem faktów, staje się coraz mniej kontrolowalna – nie tylko politycznie, ale ontologicznie. Przestaje podlegać rzeczywistości. A wtedy przestaje być jakkolwiek formą dobra wspólnego.

Technokracja jako nieunikniona alternatywa?

Wobec kryzysu współczesnej demokracji, jej postępującej rytualizacji i podatności na zbiorową irracjonalność, coraz częściej powraca pytanie: czy alternatywą dla upadku jakości decyzji politycznych może być technokracja? Czy w obliczu poznawczej nieskuteczności mas, powierzanie kluczowych decyzji wąskiemu gronu ekspertów – z wykształceniem, kompetencjami i dystansem emocjonalnym – nie wydaje się logiczne, a wręcz konieczne? W świecie, w którym społeczeństwa nie tylko przestają rozumieć problemy polityki, ale również nie mają narzędzi, by je rozpoznać, rządy specjalistów jawią się wielu jako jedyny ratunek przed populistycznym dryfem i katastrofami wywołanymi demokratycznym chaosem.

W teorii technokracja zakłada, że sprawy publiczne powinny być zarządzane w sposób racjonalny, oparty na naukowych danych, modelach i prognozach. W przeciwieństwie do demokracji opartej na liczbie głosów, technokracja odwołuje się do kryterium wiedzy – decyzje powinien podejmować ten, kto się zna, a nie ten, kto się podoba. Takie podejście znajduje pokusę w czasach globalnych zagrożeń: zmian klimatu, niestabilności gospodarczej, kryzysów migracyjnych, zagrożeń bioetycznych. W tych obszarach nie ma miejsca na emocjonalne głosowanie – potrzebna jest chłodna analiza, a ta wymaga specjalistów (Fischer 1990).

Jednak technokracja, choć obiecuje stabilność, nie jest pozbawiona zasadniczych wad. Przede wszystkim – nie eliminuje ideologii, a jedynie ją ukrywa pod pozorem bezstronności. Każdy „raport ekspercki” zawiera wybory: co analizować, jakie dane zebrać, które zmienne uznać za istotne. Ekspert – choćby najbardziej rzetelny – zawsze działa w określonym kontekście poznawczym i instytucjonalnym. A to oznacza, że decyzje technokratyczne, choć opakowane w język neutralności, mogą mieć konsekwencje głęboko polityczne i etyczne (Jasanoff 2003). Władza oparta na wiedzy nie jest władzą bezinteresowną – może być równie opresyjna jak każda inna forma dominacji, tylko lepiej uzasadniona.

Co więcej, technokracja zakłada elitarną relację: wiedzący rządzi niewiedzącym. Obywatel zostaje zredukowany do roli odbiorcy rozwiązań, których nie rozumie i których nie może zakwestionować. To prowadzi do alienacji politycznej, zaniku poczucia współodpowiedzialności i wzrostu frustracji. Społeczeństwo może akceptować kompetentnych zarządców przez jakiś czas, ale w dłuższej perspektywie brak wpływu i uzasadnienia może prowadzić do buntu – i to niekoniecznie racjonalnego. Z historii wiemy, że elity technokratyczne bywają obalane nie wtedy, gdy popełniają błędy, lecz wtedy, gdy przestają być rozumiane.

Paradoks polega na tym, że im bardziej społeczeństwa stają się złożone, tym bardziej wymagają decyzji opartych na ekspertyzie – i tym mniej są w stanie tę ekspertyzę weryfikować. Technokracja nie zastępuje demokracji, lecz wchodzi z nią w strukturalny konflikt. Albo decyzje będą merytoryczne, lecz niezrozumiałe – albo zrozumiałe, lecz szkodliwe. W ten sposób stajemy wobec politycznej wersji „dylematu eksperta”: czy lepsze jest uczestnictwo niekompetentne, czy wykluczające, ale skuteczne?

Nie oznacza to, że technokracja jest rozwiązaniem. Może być etapem przejściowym, może pełnić funkcję korekcyjną, może wzmacniać odporność instytucjonalną. Ale jako system samodzielny – jest równie problematyczna jak demokracja. Potrzebujemy nie rządu ekspertów, ale społeczeństwa, które potrafi rozpoznać autorytet ekspercki i jednocześnie go kontrolować. Tymczasem – jak pokazuje praktyka – masy nie są w stanie takiej funkcji pełnić. W tej sytuacji technokracja staje się nie tyle alternatywą, co wyrokiem – nie dlatego, że jest dobra, lecz dlatego, że nic innego już nie działa.

Z perspektywy realistycznej oznacza to, że przyszłość demokracji nie może być budowana na naiwnym przekonaniu o racjonalności obywatela. Musi uwzględniać, że społeczeństwo jest strukturą emocjonalną, podatną na wpływy, zmęczoną złożonością świata. Jeśli nie chcemy technokracji, musimy stworzyć instytucje, które będą chronić demokrację przed samą sobą. Jeśli zaś nie jesteśmy

w stanie tego zrobić – być może technokratyczny porządek jest jedynym, co odróżnia rozkład od katastrofy.

Zakończenie: demokracja jako niemożliwość i zagrożenie

Demokracja, pierwotnie pojmowana jako ustrój oparty na aktywnym uczestnictwie obywateli i wspólnym kształtowaniu życia publicznego, coraz częściej okazuje się konstruktem jedynie symbolicznym. Zamiast rzeczywistej partycypacji mamy do czynienia z mechanizmem rytualnym, w którym obywatel – zredukowany do roli wyborcy – sankcjonuje decyzje już wcześniej zaprojektowane w laboratoriach politycznego marketingu. Miejsce deliberacji zajęła emocja; miejsce odpowiedzialności – manipulacja; miejsce wspólnoty – targetowana masa.

W tym ujęciu demokracja nie tyle zawodzi, co strukturalnie zaprzecza swoim własnym założeniom. Mechanizmy, które miały służyć wolności, stają się narzędziami zarządzania percepcją i legitymizacji władzy pozbawionej autentycznego mandatu. Uczestnictwo obywatelskie zostaje zredukowane do aktu pozornego, który podtrzymuje wrażenie wpływu bez realnej sprawczości. W efekcie społeczeństwo demokratyczne coraz częściej dryfuje ku apatii, cynizmowi i podatności na populistyczne uproszczenia.

Co więcej, erozja jakości demokracji ma konsekwencje wykraczające poza sferę polityczną. W systemie, który opiera się na emocjonalnych impulsach zamiast na rozumie i dobru wspólnym, zanika zdolność państwa do długofalowego planowania, skutecznej obrony interesu publicznego i budowania spójnej polityki strategicznej. Demokracja zdegradowana do spektaklu staje się nie tyle gwarantem ładu, co jego strukturalnym zagrożeniem – podatnym na zewnętrzną ingerencję, wewnętrzną fragmentację i rozpad zaufania obywatelskiego.

Nie oznacza to konieczności powrotu do rozwiązań autorytarnych, lecz wymaga odwagi w postawieniu pytań fundamentalnych: czy każdy mechanizm wyborczy jest moralnie równoważny? Czy każda decyzja większości jest legitymizowana? Czy ustrój polityczny może przetrwać bez realistycznego spojrzenia na ograniczenia człowieka – jego emocjonalność, podatność na iluzję i skłonność do uproszczeń?

Demokracja, jeśli ma przetrwać nie jako mit, lecz jako żywotna forma organizacji wspólnoty politycznej, musi zostać gruntownie przemyślana na nowo. Nie wystarczy obrona procedur – potrzebna jest rekonstrukcja sensu. System polityczny przyszłości musi uwzględniać nie tylko prawa i wolności jednostki, lecz również architekturę odporności na zbiorową irracjonalność. W przeciwnym

razie demokracja nie będzie ani możliwa, ani pożądana – pozostanie tylko fasadą, za którą kryje się chaos.

Bibliografia

Arendt H.

1991 *O rewolucji*, tłum. M. Godyń, Kraków..

Ball J.

2017 *Post-Truth: How Bullshit Conquered the World*, London.

Barber B.R.

1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley.

Bourdieu P.

1991 *Language and Symbolic Power*, Cambridge.

Dahl R.A.

1989 *Democracy and Its Critics*, New Haven.

Debord G.

1967 *The Society of the Spectacle*, Detroit.

Fischer F.

1990 *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park.

Gerbaudo P.

2018 *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*, London.

Jasanoff S.

2003 *Technologies of humility: Citizen participation in governing science*, „Minerva”, vol. 41(3).

Levitsky S., Ziblatt D.

2018 *How Democracies Die*, New York.

Lippmann W.

1922 *Public Opinion*, New York.

McIntyre L.

2018 *Post-Truth*, Cambridge.

- Mill J.S.
1995 *O rządzie reprezentatywnym. Poddanie kobiet*, tłum. G. Czernicki, Kraków–Warszawa.
- Oxford Dictionaries, Word of the Year 2016 is... post-truth, Oxford, <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/> [dostęp: 17.07.2025].
- Pariser E.
2011 *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York.
- Postman N.
1985 *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*, New York.
- Rousseau J.J.
1994 *Umowa społeczna*, Warszawa..
- Sunstein C.R.,
2002 *Republic.com*, Princeton.
- Tocqueville A. de,
1976 *O demokracji w Ameryce*, Warszawa.
- Zuboff S.
2019 *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London.

DEMOCRACY: A VALUE OR A RITUAL? ON THE ILLUSION OF POPULAR RULE IN THE REALITIES OF MASS SOCIETIES

Abstract: The article examines the contemporary crisis of democracy within mass societies. The author highlights the discrepancy between the normative ideal of democracy and its practice, which has become a ritual legitimizing power. The influence of mass society, political marketing techniques, and the post-truth phenomenon on the disintegration of democratic culture is analyzed. The author also explores the concept of technocracy as a potential alternative to democracy in its classical sense. The text is not based on empirical research but constitutes a theoretical and philosophical analysis.

Keywords: democracy, ritual, post-truth, technocracy, mass society

PRAWO PACJENTA DO INFORMACJI JAKO GWARANT AUTONOMII JEDNOSTKI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Streszczenie: W artykule podjęto próbę analizy jednego z podstawowych uprawnień pacjenta w polskim porządku prawnym, jakim jest prawo do informacji. Przedstawione zostały akty prawa międzynarodowego dotyczące wskazanej problematyki oraz polskie regulacje. Znaczną część uwagi poświęcono obowiązkowi informacyjnemu i problematyce świadomej zgody (informed consent); wymogom, jakim winna odpowiadać informacja przekazana pacjentowi oraz obowiązkom lekarza w tym zakresie. Poddano analizie najważniejsze akty prawne, jak m.in. Ustawa o Prawach Pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r., poglądy przedstawicieli doktryny prawa medycznego oraz orzecznictwo polskich sądów powszechnych. Wykładnia najważniejszych regulacji oraz dogmatyki prawniczej i jurysprudencji pozwoli na ukazanie Czytelnikowi doniosłości problematyki opracowania oraz złożoności zagadnienia de lege lata. Poruszono także problematykę przywileju terapeutycznego. W końcowej części poświęcono uwagę możliwym konsekwencjom będących następstwem naruszenia prawa pacjenta do informacji.

Słowa kluczowe: prawa pacjenta, autonomia, obowiązek informacyjny, prawo medyczne

Wprowadzenie

W dobie powszechnego korzystania ze świadczeń medycznych, kwestią niebagatelną pozostaje poszanowanie podstawowych praw pacjenta, do których zalicza się m.in. prawo do tajemnicy lekarskiej, dostępu do dokumentacji medycznej, informacji, zgłaszania sprzeciwu czy opieki duchownego. Uprawnienia

¹ ORCID: 0000-0001-7723-1139.

te są zagwarantowane przez szeroko rozumiany system prawny zarówno w prawie międzynarodowym, jak również wewnętrznym porządku danego państwa. Prawo pacjenta do informacji jest szczególnym przejawem poszanowania autonomii pacjenta i wyrazem odejścia od paternalizmu w świadczeniach medycznych (Zob. szerzej: Guzowska 2009, s. 91-92). Obejmuje ono m.in. uzyskanie od lekarza informacji na temat stanu zdrowia, przebiegu leczenia, diagnozie, skutkach ubocznych terapii czy rokowaniach oraz wyrażenie zgody na zabieg tylko po uprzednim zapoznaniu się z jego specyfiką oraz konsekwencjami jego przeprowadzenia. W niniejszej pracy zostanie poddana rozważaniom charakterystyka prawa do informacji, ze szczególnym uwzględnieniem podstaw prawnych, zakresu oraz konsekwencji jego nieszanowania.

Prawo pacjenta do informacji w świetle aktów prawa międzynarodowego

Prawo do informacji jako jedno z najważniejszych uprawnień pacjenta jest ustanowione w wielu aktach prawnych. Szczególne znaczenie wśród norm prawa międzynarodowego regulujących prawo pacjenta do informacji ma Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej wobec Zastosowań Biologii i Medycyny (Europejska Konwencja Bioetyczna), przyjęta przez Komitet Ministrów dnia 19 listopada 1996 r. w Oviedo². Dokument ten jako pierwszy podejmuje problematykę praw człowieka na gruncie biomedycyny (Karczevska-Kamińska 2018, s. 26). Wprowadza wymóg poprzedzenia interwencji lekarskiej, swobodną i świadomie wyrażoną zgodą osoby, która ma być jej poddana oraz nakłada obowiązek w postaci udzielenia pacjentowi informacji o celu i naturze zabiegu, a także konsekwencjach i ryzyku z nim związanych³. Za znamienne w niniejszej konwencji uznaje się fakt, iż nie uzależnia ona prawa do wyrażenia zgody na zabieg medyczny od zdolności do czynności prawnych, a co za tym idzie, zgodę może wyrazić (na gruncie prawa polskiego) także osoba przed ukończeniem 18 roku życia (Safjan 2000, s. 12). Ponadto, art. 10 ust. 2 omawianego aktu zapewnia każdemu pacjentowi prawo do zapoznania się z informacjami

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej wobec Zastosowań Biologii i Medycyny przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 1996 r., https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ETS164Polish.pdf [dostęp: 26.04.2025].

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej wobec Zastosowań Biologii i Medycyny przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 1996 r., https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ETS164Polish.pdf [dostęp: 28.04.2025].

dotyczącymi jego stanu zdrowia, które obejmuje np. wgląd do dokumentacji medycznej (Bączyk-Rozwadowska 2011, s. 63).

Nieformalnym dokumentem pozarządowym, na który warto zwrócić uwagę w kontekście prawa pacjenta do informacji na gruncie prawa międzynarodowego jest również Europejska Karta Praw Pacjenta⁴, która w 2002 r. została zaproponowana przez *Active Citizenship Network*⁵. Stanowi on realizację art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która nie wyodrębnia katalogu poszczególnych praw pacjenta, a jedynie ogólnie wskazuje na prawo do świadczeń zdrowotnych⁶. Spośród czternastu wymienionych praw, EKPP wyraża w pkt. 3 prawo pacjenta do informacji, co potwierdza doniosłość i znaczenie tego uprawnienia⁷. Dokument wskazuje, iż pacjent ma prawo do wszelkich informacji o jego stanie zdrowia i świadczeń medycznych, a także wszystkiego co dostępne na dany moment w świetle aktualnego stanu nauki i technologii⁸.

Prawo pacjenta do informacji w polskim porządku prawnym

Rozpoczynając rozważania na temat prawa pacjenta do informacji na gruncie polskich regulacji prawnych należy zwrócić uwagę na art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹. Ustawa zasadnicza nie wyraża *expressis verbis* prawa pacjenta do informacji, lecz ogólnie wskazuje, iż każdy ma prawo do ochrony zdrowia¹⁰. Jak zaznacza M. Bartoszewicz, prawo to jest konkretyzowane przez szereg uprawnień przysługujących pacjentowi, w tym prawo do informacji o stanie zdrowia (Bartoszewicz 2014, Komentarz do art 68, teza 3).

Jako odrębne i niezależne, prawo pacjenta do informacji zostało przewidziane w wielu aktach rangi ustawowej, jak np. Ustawa o Prawach Pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r. czy Ustawa o zawodach lekarza

⁴ Dalej: EKPP.

⁵ Europejska Karta Praw Pacjenta sporządzona w 2002 r., <https://www.activecitizenship.net/> [dostęp: 29.04.2025].

⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. (Dz. U. UE 2016, C 202/02).

⁷ Europejska Karta Praw Pacjenta sporządzona w 2002 r. Dane za stroną: <https://www.activecitizenship.net/> [dostęp: 29.04.2025].

⁸ Europejska Karta Praw Pacjenta sporządzona w 2002 r. Dane za stroną: <https://www.activecitizenship.net/> [dostęp: 29.04.2025].

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483).

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483).

i lekarza dentystry z dnia 5 grudnia 1996 r.¹¹. Ustawodawca bezpośrednio wskazuje, iż pacjent ma prawo do informacji o swoim stanie zdrowia, a jej przekazanie powinno nastąpić w sposób przystępny (art. 9 ust. 1 Ustawy o prawach pacjenta)¹². Normy deontologii zawodowej również regulują omawianą problematykę. Kodeks Etyki Lekarskiej z dnia 2 stycznia 2004 r. w art. 13 wskazuje na konieczność respektowania prawa pacjenta do informacji w zakresie obowiązku informacyjnego lekarza, przy czym jak wskazuje ust. 2 wskazanego artykułu, informacja powinna być udzielona w sposób niebudzący wątpliwości¹³. Przekaz od lekarza nie powinien zatem zawierać zawitych nomenklatur z terminologii medycznej, a zrozumiałą i klarowną treść dla osoby niemającej styczności z medycyną w życiu codziennym.

Zakres informacji udzielanej pacjentowi a obowiązek informacyjny podmiotów medycznych

W doktrynie prawa medycznego podkreśla się, iż informacja przekazywana pacjentowi powinna być klarowna dla odbiorcy, a zatem przystosowana do jego wieku, wykształcenia, poziomu umysłowego oraz stopnia koncentracji (Fiutak 2016, s. 132). Innego doboru słów będzie zatem wymagała informacja o stanie zdrowia przekazywana 60-letniemu i zdrowemu badanemu i aktywnej 20-letniej osobie, zawodowo uprawiającej sport przed koniecznością usunięcia kończyny. W sytuacji, gdy lekarz w celu dokładnego zobrazowania stanu zdrowia posługuje się nomenklaturą łacińską bądź innymi obcojęzycznymi sformułowaniami, jest obowiązany przetłumaczyć niezrozumiałe dla pacjenta wyrażenia. W przeciwnym wypadku, może dojść do nieważności zgody na zabieg leczniczy, gdyż pacjent nie zrozumiał z czym wiąże się jego przeprowadzenie (Fiutak 2016, s. 132).

Ustawodawca statuuje obowiązek informacyjny spoczywający na lekarzu do informowania pacjenta: „o stanie zdrowia, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych, leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz

¹¹ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 581), dalej: Ustawa o prawach pacjenta; Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1297 z późn. zm.), dalej: ustawa o zawodzie lekarza.

¹² Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r. (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 581).

¹³ Kodeks Etyki Lekarskiej z dnia 2 stycznia 2004 r., <https://nil.org.pl/dokumenty/kodeks-etyki-lekarskiej> [dostęp: 16.04.2025]; dalej: KEL.

rokowaniu”¹⁴. W doktrynie słusznie podkreśla się, iż wskazany katalog nie ma charakteru *numerus clausus*, gdyż informacje udzielane pacjentowi są zależne od jego sytuacji *in concreto* (Hajdukiewicz 2019, s.79). Jako przykład należy wskazać obowiązek do informowania o celu przybycia do szpitala psychiatrycznego wynikającego *indirecte* z art. 3 pkt. 4 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r.¹⁵. Podobnie art. 15 ust. 1 pkt. 1 ustawy o publicznej służbie krwi z dnia 22 sierpnia 1997 r. nakłada obowiązek poinformowania dawcy krwi o istocie zabiegu, skutkach dla stanu zdrowia oraz o możliwym sposobie wykorzystania krwi bądź jej składników¹⁶. Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 5 grudnia 2008 r. z kolei wskazuje na obowiązek pouczenia zakażonego o środkach służących zapobieganiu przeniesienia zakażenia na inne osoby¹⁷. Ustawa o leczeniu niepłodności z dnia 25 czerwca 2015 r. wskazuje na konieczność: „przekazywania w ramach poradnictwa medycznego informacji na temat płodności, fizjologii rozrodu, warunków niezbędnych dla urodzenia zdrowego dziecka i właściwych zachowań prekoncepcyjnych”¹⁸. Szczególny wymóg informacyjny wprowadza również ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, która w art. 12 ust. 1 pkt. 5 wskazuje na wymóg poinformowania dawcy i biorcy przeszczepu przez dwóch lekarzy – zarówno wykonującego zabieg jak i innego lekarza niebiorącego bezpośredniego udziału we wskazanej czynności medycznej¹⁹.

Warunek konkretyzacji odnosi się także do relacji „lekarz-pacjent”, gdyż jak wskazuje się w doktrynie prawa medycznego: „(...)lekarz nie może informować dowolnego pacjenta, z którym nie wiąże go żadna medyczna relacja, podobnie jak i pacjent nie powinien się spodziewać udzielenia mu rzetelnej informacji przez przypadkowo napotkanego lekarza” (Hajdukiewicz 2014, s. 86). Informacja powinna ponadto być legitymowana, czyli udzielana przez lekarza mającego odpowiednie uprawnienia i doświadczenie w zakresie konkretnej dziedziny medycyny. Jako przykład należy wskazać na fakt, iż nie można żądać szczegółowych informacji o zabiegu przeszczepu płuc i konsekwencji z tym związanych od lekarza

¹⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1297 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 917).

¹⁶ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1782).

¹⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1897).

¹⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 442).

¹⁹ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1185).

dyżurującego, specjalizującego się w dziedzinie kardiologii. Ponadto nie można wymagać wyczerpujących, zawiłych informacji od np. lekarza stażysty (Hajdukiewicz 2014, s. 83).

Wartą uwagi kwestią jest podnoszona w piśmiennictwie koncepcja tzw. świadomej zgody (*informed consent*), czyli wyrażenie zgody na zabieg medyczny tylko po uprzednim rzetelnym i dokładnym przekazie pacjentowi informacji na temat konkretnej procedury (Por. Borysiak 2008, s. 43-58). W judykaturze wskazuje się, iż zakres udzielonych informacji niejednokrotnie zależy od specyfikacji i warunków podejmowanej czynności. Tezę tę potwierdza Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 listopada 2007 r., gdzie wskazuje, iż: „w sytuacji, w której zachodzi bezwzględna konieczność operacji, lekarz powinien wyjaśnić pacjentowi jedynie cel i rodzaj operacji oraz zwykle jej następstwa”²⁰. Ponadto dodaje, że obowiązek o informowaniu o powikłaniach pooperacyjnych zawęża się jedynie do tych, które są charakterystyczne dla danego zabiegu²¹. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku dokonywania zabiegu leczniczego, który nie ma charakteru nagłego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lipca 2010 r., gdy zabieg nie ma na celu ratowania życia, pacjent powinien być poinformowany o możliwych powikłaniach, chyba że nie występują często, bądź nie stwarzają one szczególnego zagrożenia²². M. Nesterowicz podkreśla, iż informacja o możliwych następstwach niepożądanych kształtuje zgodę na konkretny zabieg jako bardziej świadomą (Nesterowicz 2017, s. 258). Jak wskazuje Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 września 1999 r.: „(...) informacja udzielana przez lekarza przed zabiegiem powinna zawierać takie dane, które pozwolą pacjentowi podjąć decyzję o wyrażeniu zgody na zabieg z pełną świadomością tego, na co się godzi i czego może się spodziewać (...)”²³. Wymóg poinformowania pacjenta spełnia również informacja niezawierająca szczegółowych danych o pojawiających się incydentalnie powikłaniach przy konkretnym zabiegu²⁴. Ponadto lekarz jest obowiązany uprzedzić o konsekwencjach mogących wystąpić jedynie u pacjenta narażonego na szczególne komplikacje, np. w sytuacji gdy pacjent ma wszczepiony stymulator serca,

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2007 r., sygn. akt. V CSK 220/07, LEX nr 494157, teza 1.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2007 r., sygn. akt. V CSK 220/07, LEX nr 494157, teza 2.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. II CSK 117/10, LEX nr 602677, teza 1.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1999 r., sygn. akt. II CKN 511/96, LEX nr 453701, teza 1.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt. II CSK 2/07, Legalis nr 117857, teza 1, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt. II CSK 117/10, Legalis nr 393912; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2016 r., I ACa 609/15, Legalis nr 1460541, teza 2.

jest bardziej narażony na konkretne powikłania zabiegu operacyjnego, o czym powinien być poinformowany²⁵. Analogicznie sytuacja wygląda z koniecznością udzielenia pacjentowi informacji o dodatkowych badaniach, np. zaniechanie poinformowania pacjentki o konieczności pomiaru przeciwciał Anty-Rh stosunku do ciężarnej może prowadzić do wystąpienia konfliktu serologicznego w przypadku jego niewykonania (Frankowska, Trzaska 1971, s. 281). Takie zachowanie lekarza, biorąc pod uwagę *per analogiam* wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 marca 2016 r. wypełnia znamiona niezachowania należytej staranności i oraz jest sprzeczne z aktualnymi normami postępowania²⁶. Obowiązek informacyjny kształtuje się również odmiennie przy poważnych zabiegach operacyjnych (np. drenaż osierdza) i procedurach mniej inwazyjnych, zwłaszcza z zakresu medycyny estetycznej, jak np. zabieg powiększania piersi. Rozbieżność tę podkreślał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 stycznia 1974 r. wskazując, iż w przypadku operacji mających na celu jedynie poprawę stanu zdrowia, lekarz nie musi informować pacjenta o wszystkich powikłaniach, ponieważ mogłoby to wywołać negatywne skutki w psychice osoby poddawanej zabiegowi (Dyszlewska – Tarnawska 2015, Komentarz do art. 31, teza 3)²⁷. Informacja udzielana pacjentowi nie powinna opierać się więc na subiektywnym poczuciu lekarza odnośnie jej zakresu, lecz: „od tego, co rozsądna osoba będąca w sytuacji pacjenta obiektywnie potrzebuje usłyszeć od lekarza, aby podjąć (...) decyzję wobec proponowanego zabiegu” (Dyszlewska – Tarnawska 2015, Komentarz do art. 31, teza 3). W przypadku zabiegów leczniczych, lekarz powinien więc wyjaśnić cel i rodzaj zabiegu oraz możliwość wystąpienia potencjalnych powikłań²⁸. *De lege lata* nie uzależnia się skuteczności poinformowania pacjenta od określonej formy czynności prawnej, a co za tym idzie może to nastąpić w formie pisemnej, elektronicznej czy ustnej.

W doktrynie prawa medycznego podnoszone jest stanowisko, iż obowiązek informacyjny nie ma charakteru nieograniczonego i lekarz nie powinien być obciążony każdorazowo, aby podjąć kontakt z pacjentem w celu udzielenia informacji (Dalkowska i Furga 2024, s. 128-129). Stwierdzenie to należy uznać za zasadne jedynie w części, albowiem każdy przypadek należy rozpatrywać odmiennie w zależności od okoliczności oraz stopnia zaawansowania dolegliwości. Nie zmienia

²⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2016 r., dz.cyt., teza 3.

²⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt. I ACa 766/15, Legalis nr 1446826, teza 1.

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1974 r., sygn. akt. II CR 732/73, Legalis nr 17658, teza 1.

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 1979 r., sygn. akt. IV CR 389/79, Legalis nr r 21746, teza 1.

to faktu, że podmiotem najbardziej zainteresowanym stanem swojego zdrowia pozostaje pacjent i nie można obarczać lekarza każdorazowo próbą skontaktowania się z nim np. w celu omówienia wyników badań profilaktycznych²⁹. Inaczej będzie się kształtować natomiast obowiązek poinformowania o stanie bezpośrednio zagrażającym życiu. W takiej sytuacji, lekarz ma obowiązek niezwłocznego udzielenia informacji pacjentowi i podjęcia leczenia.

Biorąc pod uwagę praktykę lekarską, możliwe jest wystąpienie sytuacji, w których wypełnienie obowiązku informacyjnego, np. przed zabiegiem leczniczym nie będzie możliwe z uwagi na konieczność szybkiego podjęcia czynności leczniczych lub stan zdrowia pacjenta. Istnieje bowiem wiele sytuacji wymagających niezbędnych interwencji medycznych, w przypadku których udzielenie niezbędnej informacji jest w znacznym stopniu utrudnione bądź niemożliwe. W piśmiennictwie poddaje się uwadze takie przypadki jak: konieczność leczenia w przypadku próby samobójczej; wobec osób nietrzeźwych czy z zaburzeniami psychicznymi; przymusowe leczenie anoreksji czy transfuzja krwi u świadków Jehowy. W medycynie natomiast wskazuje się głównie na sytuacje, gdy chory jest w stanie nieprzytomności bądź zagrożenia życia (Mozgawa i Kanadys-Marco 2004, s. 21; por.: Zajac 2014, s. 61). W takich sytuacjach, po zasięgnięciu opinii konsylium lekarskiego i dokonaniu stosownej adnotacji w dokumentacji medycznej, lekarz może dokonać zabiegu bez zgody pacjenta i jego uprzedniego poinformowania (Kostrzewski i Ziółkowski 1999, s. 980).

Informacja o zabiegu leczniczym powinna być udzielona pacjentowi przed wyrażeniem jego zgody na jego przeprowadzenie. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 maja 2012 r., wyrażenie zgody przed udzieleniem pacjentowi informacji o skutkach danego zabiegu, nie stanowi zgody prawnie relewantnej w rozumieniu art. 32 i 34 ustawy o zawodzie lekarza³⁰.

Ustawodawca w art. 31 ust. 6 Ustawy o zawodzie lekarza wprowadza granicę wieku i wskazuje, iż w przypadku gdy pacjent nie ukończył 16 lat lub jest niezdolny do zrozumienia znaczenia informacji, lekarz udziela informacji osobie bliskiej³¹. *Lex specialis* do przytoczonego artykułu stanowią regulacje z ustawy planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z dnia 7 stycznia 1993 r., która rozszerza obowiązek informacyjny

²⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 1979 r., sygn. akt. IV CR 389/79, Legalis nr 21746, teza 1.

³⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt. III CSK 227/11, Legalis nr 506773, teza 2.

³¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1297 z późn. zm.).

także na pacjentkę małoletnią powyżej 13 roku życia, jak również na pacjentkę ubezwłasnowolnioną całkowicie³².

Oprócz informacji powiązanych ze zdrowiem pacjenta, ma on prawo do uzyskania informacji dotyczących działalności danej placówki medycznej. Ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2015 r. w art. 14 statuuje obowiązek podmiotu prowadzącego działalność leczniczą do udzielenia na wniosek pacjenta szczegółowych informacji dotyczących udzielanych świadczeń zdrowotnych, zawartych umów ubezpieczenia oraz informacji objętych wpisem do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą³³. Rozwiązanie takie stanowi gwarant bezpiecznego pobytu pacjenta w różnego rodzaju placówkach leczniczych oraz jest wyrazem poszanowania jego autonomii. Z wnioskiem takim może wystąpić jedynie pacjent korzystający ze świadczeń w obrębie danej placówki medycznej lub osoba zwracająca się o ich udzielenie (Ciechorski 2024, Komentarz do art. 14).

Prawo medyczne obowiązuje również pozostałe zawody medyczne do poinformowania pacjenta o szczegółach i przebiegu leczenia. Obowiązek udzielenia informacji pacjentowi spoczywa m.in. na pielęgniarce i położnej, które, na podstawie art. 16 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnictwa, są obowiązane do informowania pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego w zakresie koniecznym do sprawowania opieki pielęgnacyjnej lub opieki podczas ciąży oraz prowadzenia porodu i położnictwa³⁴. Ustawodawca nakłada obowiązek udzielenia informacji także na diagnostę laboratoryjnego. Na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2002 r. o medycynie laboratoryjnej diagnosta laboratoryjny jest obowiązany udzielać pacjentowi informacji o stanie jego zdrowia zgodnie z posiadanymi uprawnieniami oraz w zakresie udzielanych pacjentowi świadczeń zdrowotnych³⁵. W analogicznym zakresie obowiązek taki spoczywa na ratowniku medycznym, co wynika *expressis verbis* z art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2002 r. o ratownictwie medycznym³⁶.

³² Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575).

³³ Ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2015 r. (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 637).

³⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnictwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 637).

³⁵ Ustawa z dnia 15 września 2002 r. o medycynie laboratoryjnej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2125 z późn. zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 1 grudnia 2002 r. o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 339 z późn. zm.).

Przywilej terapeutyczny

W wyjątkowych przypadkach ustawodawca dopuszcza możliwość ograniczenia przez lekarza zakresu informacji przekazywanej pacjentowi z uwagi na niepomyślne rokowania oraz mając na względzie dobro pacjenta³⁷. Wskazane uprawnienie określa się mianem przywileju terapeutycznego, co stanowi jeden z dwóch wyjątków od ogólnie przyjętej zasady prawa pacjenta do pełnej informacji o stanie zdrowia. W zaistniałej sytuacji lekarz ma jednak obowiązek przekazać pełną informację osobie upoważnionej przez pacjenta lub jego przedstawicielowi ustawowemu³⁸. Rokowania niepomyślne w doktrynie prawa medycznego określa się jako ciężkie powikłania skutkujące m.in. trwałą utratą jednego z narządów, zmysłu bądź inne ciężkie schorzenia jak np. paraliż kręgosłupa czy bezpłodność. Ponadto, jak wskazuje M. Boratyńska, nie należy ich utożsamiać z sytuacjami bezpośredniego zagrożenia życia (Boratyńska 2019, s. 675). Dobro pacjenta jest przesłanką odnoszącą się w głównej mierze do dobrostanu psychicznego pacjenta. W literaturze podnosi się, iż rozwiązanie takie ma wiele wad. Jako przykład należy wskazać na wykorzystanie przywileju terapeutycznego w kontekście opieki okołoporodowej, w sytuacji kiedy lekarz nie informuje pacjentki o wadzie płodu, żeby nie narażać jej na stres (Boratyńska 2019, s. 675). Zachowanie takie wychodzi bowiem poza granice zastosowania instytucji przywileju terapeutycznego, jest sprzeczne z dobrem pacjenta i stanowi naruszenie jego autonomii.

Przywilej terapeutyczny reguluje także art. 17 KEL, który wskazuje na konieczność poinformowania pacjenta „z taktem i ostrożnością” w razie niepomyślnej prognozy i z uwagi na fakt, iż przekazanie informacji wywołałoby u chorego poważne cierpienie³⁹. Wskazany artykuł zawiera więc analogiczne przesłanki zastosowania przywileju co wskazany wcześniej art. 31 ust. 4 Ustawy o zawodzie lekarza. Istotnym jest fakt, że nadal informacja nie może zostać wyłączona zupełnie, ani tym bardziej zafałszowana, jak jest np. w niemieckim systemie prawnym, gdzie sądy utożsamiają przywilej z tzw. „współczującym kłamstwem” lub „łagodną mistyfikacją” (Ulsenheimer 2015, s. 75, za: Boratyńska 2019, s. 675). Przywilej terapeutyczny nadal stanowi prawo pacjenta i w żadnym wypadku

³⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1297 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1297 z późn. zm.).

³⁹ Kodeks Etyki Lekarskiej z dnia 2 stycznia 2004 r., <https://nil.org.pl/dokumenty/kodeks-etyki-lekarskiej> [dostęp: 20.04.2025].

nie może być wykorzystany przez lekarza bez uprzedniego upoważnienia. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w łacińskiej paremii *exceptiones non sunt extendendae*⁴⁰.

Możliwe konsekwencje naruszenia prawa pacjenta do informacji

Na podstawie powyższych rozważań, można przyjąć stwierdzenie, iż niedopełnienie przez lekarza obowiązku informacyjnego stanowi działanie bezprawne. Stanowisko to podzielają liczne judykaty, jak np. wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 18 grudnia 2014 r., za którym *expressis verbis*: „niedopełnienie obowiązku pouczenia pacjenta o ryzyku, z jakim wiąże się podjęcie leczenia (...) przesądza o bezprawności działania lekarza”⁴¹. Sąd Okręgowy w Poznaniu z kolei zaznacza, iż: „zaniechanie obowiązku informacyjnego (...) narusza godność, prywatność i autonomię pacjenta”⁴².

Pacjent, którego prawo do informacji zostało naruszone, może dochodzić zadośćuczynienia w drodze powództwa cywilnego. Podstawą prawną owego wystąpienia z roszczeniem jest art. 448 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, na podstawie którego można wystąpić z żądaniem zasądzenia odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia za naruszenie dobra osobistego⁴³. Nie jest więc konieczne wystąpienie uszkodzenie ciała lub rozstroju zdrowia przewidziane dla roszczeń art. 445 § 1 KC w zw. z art. 444 § 1 KC. Niedopełnienie obowiązku informacyjnego stanowi bowiem samodzielną przesłankę do wystąpienia z roszczeniem, co podkreśla znaczenie tegoż uprawnienia na gruncie praw pacjenta. Stanowisko to potwierdza również m.in.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 19 grudnia 2017 r oraz Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 marca 2021 r⁴⁴.

Naruszenie prawa pacjenta do informacji powoduje również pośrednio konsekwencje na gruncie prawa karnego. Zaniechanie przez lekarza tego obowiązku w postaci nieudzielenia informacji, bądź udzielania informacji fałszywej lub niepełnej skutkuje wyrażeniem przez pacjenta prawnie irrelevantnej zgody na zabieg

⁴⁰ Tłum. z łac.: „Wyjątków nie wolno interpretować rozszerzająco”.

⁴¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt. I ACa 789/14, Legalis nr 1180056, teza 1.

⁴² Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 12 września 2018 r., sygn. akt. XIV C 400/17, Legalis nr 2116100, teza 1.

⁴³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t. j. Dz. U. z 2024, poz. 1237), dalej: KC.

⁴⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt. I ACa 488/17, Legalis nr 2847605, teza 1.; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10.03.2021 r., sygn. akt. I ACa 1009/19, LEX nr 3262345, teza 1.

lecniczy co rodzi odpowiedzialność lekarza na gruncie art. 192 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny⁴⁵. Za występki ten - ścigany na wniosek porządkowego - przewidziana jest kara grzywny, kara ograniczenia albo pozbawienia wolności do lat dwóch (art. 192 § 2 KK)⁴⁶. Jak podkreśla K. Wala autonomia pacjenta nie dotyczy jedynie możliwości wyrażenia zgody na zabieg *in concreto*, ale także możliwości wyboru alternatywnych metod leczenia (Wala 2025, s. 474).

Nierespektowanie prawa pacjenta do informacji poprzez zaniechanie jej udzielenia stanowi również przesłankę odpowiedzialności zawodowej. Lekarz może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za tzw. przewinienie zawodowe na podstawie art. 53 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich⁴⁷.

Podsumowanie

Prawo do informacji jest jednym z fundamentalnych uprawnień przysługujących pacjentowi. Poprzez realizację praw zagwarantowanych w opisanych powyżej aktach prawnych, pacjent staje się aktywnym i świadomym uczestnikiem czynności medycznych z jego udziałem. Świadome samostanowienie w kwestii zabiegów lub innych procedur medycznych ma fundamentalne znaczenie nie tylko z perspektywy pacjenta, ale również podmiotów medycznych. Wypełnienie obowiązku informacyjnego ma wpływ na potencjalną odpowiedzialność podmiotów medycznych w przypadku wystąpienia ewentualnych komplikacji. Regulacje przewidziane w polskim systemie prawnym realizują również w pełnym zakresie postanowienia aktów prawa międzynarodowego. Zarówno ustawa zasadnicza jak i pozostałe akty normatywne spełniają główne założenia Karty Praw Podstawowych UE czy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej wobec Zastosowań Biologii i Medycyny zarówno w kwestii obowiązku informacyjnego jak i pozostałych zagadnień związanych z poszanowaniem praw pacjenta do informacji. Rozważania poczynione w niniejszym opracowaniu stanowią potwierdzenie, iż autonomia i niezależność pacjenta stanowią fundament poprawnie funkcjonującego systemu ochrony zdrowia.

⁴⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (t. j. Dz. U. z 2025, poz. 383), dalej: KK.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (t. j. Dz. U. z 2025, poz. 383), dalej: KK.

⁴⁷ Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1234).

Bibliografia

Akty prawne

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej wobec Zastosowań Biologii i Medycyny przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 1996 r. https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ETS164Polish.pdf. [dostęp: 26.04.2025].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. (Dz. U. UE 2016, C 202/02).
- Europejska Karta Praw Pacjenta sporządzona w 2002 r. Dane za stronę: <https://www.activecitizenship.net/> [dostęp: 29.04.2025].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t. j. Dz. U. z 2022, poz. 1285).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (t. j. Dz. U. z 2022, poz. 1234).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 581).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1297 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1782).
- Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 339 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2125 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1897).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 442).

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (t. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1185).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r. (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 991 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r o ochronie zdrowia psychicznego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 917).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej. (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2702 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1974 r., sygn. akt. II CR 732/73, Legalis nr 17658.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 1979 r., sygn. akt. IV CR 389/79, Legalis nr r 21746.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1999 r., sygn. akt. II CKN 511/96, LEX nr 453701.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt. II CSK 2/07, Legalis nr 117857.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2007 r., sygn. akt. V CSK 220/07, LEX nr 494157.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt. II CSK 117/10, Legalis nr 393912.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt. III CSK 227/11, Legalis nr 506773.

Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt. I ACa 789/14, Legalis nr 1180056.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2016 r., I ACa 609/15, Legalis nr 1460541.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt. I ACa 766/15, Legalis nr 1446826.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt. I ACa 488/17, Legalis nr 2847605.

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 12 września 2018 r., sygn. akt. XIV C 400/17, Legalis nr 2116100, teza 1.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 marca 2021 r., I ACa 1009/19, LEX nr 3262345, teza 1.

Literatura

Bartoszewicz M.

2014 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, LEX.

Bączyk-Rozwadowska K.

2011 *Prawo pacjenta do informacji według przepisów polskiego prawa medycznego*, „Studia Iuridica Torunensia”, nr 9.

Boratyńska M.

2019 [w:] *System Prawa Medycznego. Tom II. Część 1. Regulacja prawna czynności medycznych*, red. M. Boratyńska, P. Konieczniak, E. Zielińska, Warszawa.

Borysiak W.

2008 *Brak objaśnionej zgody pacjenta a odpowiedzialność lekarza za brak ostrożności i przypadek*, „Studia Iuridica” nr 49.

Ciechorski J.

2024 *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el.

Dalkowska B., Furga A.

2024 *Prawo pacjenta do informacji o stanie zdrowia. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 24 września 2020 r., IV CSK 49/191*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” nr 3.

Dyszlewska-Tarnawska A.

2015 [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, red. L. Ogiełło, Legalis.

Fiutak A.

2016 *Odpowiedzialność karna za wykonanie zabiegu leczniczego bez zgody pacjenta*, Warszawa.

Frankowska K., Trzaska H.

1971 *Wartość prognostyczna poziomu przeciwciał anty-rh, określonego w czasie ciąży odczynem papainowym i pośrednim odczynem antyglobulinowym*, „Diagnostyka laboratoryjna” nr 3.

Guzowska M.

2009 *Prawo pacjenta do informacji o stanie zdrowia jako jedno z praw przysługujących w procesie leczenia*, Przegląd Sądowy, nr 9.

Hajdukiewicz D.

2014 *Obowiązek udzielenia informacji a "informacja nielegitymowana" i "informacja nadmierna"*, „Państwo i Prawo” nr 12.

Hajdukiewicz D.

2019 *Odpowiedzialność karna lekarza za błąd informacyjny*, Warszawa.

Karczewska-Kamińska N.

2018 *Przymus leczenia i inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*, Warszawa.

Kostrzewski P., Ziółkowski J.

1999 *Mała Encyklopedia Medycyny PWN*, Warszawa.

Mozgawa M., Kanadys-Marko M.

2004 *Zabieg leczniczy bez zgody pacjenta (art. 192 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” nr 3.

Nesterowicz M.

2017 *Glosa do Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2009 r. (II CSK 337/09) – Obowiązek informacji o ryzyku i rzadkich skutkach zabiegu operacyjnego* [w:] „Prawo medyczne. Komentarze i glosy do orzeczeń sądowych”, Warszawa.

Safjan M.

2000 *Prawo polskie a Europejska Konwencja Bioetyczna*, „Prawo i Medycyna”, nr 5.

Ulsenheimer K.

2015 *Bemerkungen zum Gesetz über Patientenrechte*, Düsseldorf.

Wala K.

2025 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Kulesza, Warszawa.

Zajac P.

2014 *Problematyka zgody pacjenta na zabieg leczniczy w polskim ustawodawstwie*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego”, nr 11.

Źródła internetowe

Kodeks Etyki Lekarskiej z dnia 2 stycznia 2004 r., <https://nil.org.pl/dokumenty/kodeks-etyki-lekarskiej> [dostęp: 16. 04. 2025].

PATIENT'S RIGHT TO INFORMATION AS A GUARANTEE OF INDIVIDUAL AUTONOMY IN THE POLISH LEGAL SYSTEM

Summary: The article attempts to analyze one of the fundamental patient rights within the Polish legal system - namely the right to information. It presents relevant international legal instruments as well as Polish regulations.. Significant attention is devoted to the physician's duty to inform and the concept of informed consent, including the standards that the information provided to the patient must meet and the obligations imposed on the medical professional in this regard. The most important legal acts are examined, particularly the Act on Patients' Rights and the Ombudsman for Patients' Rights of 6th November 2008, alongside the views of medical law scholars and the case law of Polish common courts. An analysis of the key legal regulations, as well as the relevant legal doctrine and jurisprudence, will allow the Reader to grasp the significance of the subject matter and the complexity of the issues under the current legal framework (*de lege lata*). The issue of therapeutic privilege is also addressed. In the final part, the article focuses on the potential consequences of violating the patient's right to information.

Key words: rights of patient, personal autonomy, duty of disclosure, medical law

Tom, który został oddany do rąk Czytelnika, ma charakter interdyscyplinarny. Autorzy reprezentują różne ośrodki naukowe i perspektywy badawcze, a ich analizy łączy wspólny cel – ukazanie prawa jako mechanizmu regulującego nie tylko relacje między jednostką a państwem, ale także jako narzędzia ochrony wartości konstytucyjnych, społecznych i etycznych. Zawarte tu teksty podejmują zagadnienia o fundamentalnym znaczeniu: od wykładni przepisów prawa podatkowego, przez problematykę odpowiedzialności karnej nieletnich, aż po kwestie prawa pacjenta i konstytucyjnych gwarancji w obszarze ochrony zdrowia.

Całość tomu układa się w wielowątkową narrację, w której prawo jawi się jako złożony mechanizm społeczny. Z jednej strony jest ono instrumentem kontroli, sankcji i ochrony interesu publicznego, z drugiej – narzędziem wspierania jednostki i gwarantem jej praw. Wybór tematów nie jest przypadkowy – każdy z nich ilustruje inny aspekt współczesnych wyzwań prawnych: od praktycznych problemów interpretacyjnych, przez kwestie systemowe, aż po refleksję filozoficzno-społeczną.