

Uniwersytet
Ekonomiczny
w Krakowie

Zeszyty Naukowe

Cracow Review
of Economics
and Management

911

Problemy społeczne,
polityczne i prawne

Kraków 2013

Rada Naukowa

Andrzej Antoszewski (Polska), *Slavko Arsovski* (Serbia), *Josef Arlt* (Czechy),
Daniel Baier (Niemcy), *Hans-Hermann Bock* (Niemcy), *Ryszard Borowiecki* (Polska),
Giovanni Lagioia (Włochy), *Tadeusz Markowski* (Polska), *Martin Mizla* (Słowacja),
David Ost (USA), *Józef Pocięcha* (Polska)

Komitet Redakcyjny

Krzysztof Broński, *Janina Filek*, *Bogusława Gnela*, *Anna Karwińska*, *Janusz Koczanowski*,
Jerzy Kornaś (redaktor naczelny), *Agnieszka Latosińska* (sekretarz)

Redaktor statystyczny

Anna Malina

Redaktor Wydawnictwa

Hanna Wojciechowska

Projekt okładki i układ graficzny tekstu

Marcin Sokołowski

Streszczenia artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w Central and Eastern European Online Library
www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych
i pokrewnych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana
Publikacja jest dostępna w bazie CEEOL (www.ceeol.com)
oraz w czytelni on-line ibuk.pl (www.ibuk.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: wydaw@uek.krakow.pl
www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Objętość 5,7 ark. wyd.
Zam. 8/2014

Spis treści

Magdalena Frańczuk	
Odpady medyczne w świetle aktualnie obowiązujących regulacji prawnych	5
Aneta Kaźmierczyk	
Warunki stosowania analogia legis	21
Małgorzata Mędrala	
Szczególna ochrona stosunku pracy pracowników powracających z urlopów rodzicielskich	33
Kinga Michałowska	
Prawo do życia rodzinnego na tle ogólnie pojmowanej prywatności jednostki	51
Aldona Piotrowska	
Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych	65
Piotr Wiatrowski	
Odmowa podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy i jej prawne uwarunkowanie	77
Recenzje, omówienia	
Sprawozdanie z konferencji nt. „Biznes rosyjski w Polsce – partnerstwo czy wyzwanie?”, 13 marca 2013 r. (opracowanie: Rafał Lisiakiewicz)	89

Magdalena Frańczuk

Katedra Prawa Publicznego

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Odpady medyczne w świetle aktualnie obowiązujących regulacji prawnych

Streszczenie

Odpady medyczne mogą stanowić jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi, m.in. z uwagi na zagrożenie infekcyjne (bakterie, wirusy), obecność niebezpiecznych substancji chemicznych czy kultur mikrobiologicznych. Utylizacja odpadów medycznych jest problematyczna. Stosuje się w stosunku do nich odrębny reżim prawny, szczególnie jest również pozycja i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie nimi. W opracowaniu skupiono się na definicji odpadów medycznych oraz wskazano najważniejsze problemy związane z odpadami medycznymi i ich gospodarowaniem w ujęciu aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Odwołano się również do statystyk związanych z kontrolą gospodarowania odpadami medycznymi w Polsce.

Słowa kluczowe: odpady medyczne, regulacja prawna, zagrożenie, gospodarowanie.

1. Wprowadzenie

Odpady medyczne mogą stanowić jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi, m.in. z uwagi na zagrożenie infekcyjne (bakterie, wirusy), obecność niebezpiecznych substancji chemicznych czy kultur mikrobiologicznych. Niektóre odpady medyczne mogą być nawet kwalifikowane do kategorii odpadów niebezpiecznych (np. farmaceutyki) – ich utylizacja i unieszkodliwianie są szczególnie problematyczne. W stosunku do odpadów medycznych stosuje się odrębny

reżim prawny, szczególna jest również pozycja i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie nimi.

Pod pojęciem odpadów rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest zobowiązany (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...], zwanej dalej „ustawą”). Pozbywanie się odpadów medycznych odbywa się na specjalnych warunkach. Jak wskazuje fragment preambuły konwencji bazylejskiej, „państwa powinny podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia spójności gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi odpadami, łącznie z ich transgranicznym przemieszczaniem i usuwaniem, zgodnym z ochroną ludzkiego zdrowia i środowiska” [Konwencja bazylejska o kontroli...].

W niniejszym opracowaniu skupiono się na definicji odpadów medycznych oraz na przepisach prawnych regulujących gospodarkę odpadami medycznymi. Odwołano się do statystyk i planów związanych z gospodarowaniem odpadami medycznymi w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa małopolskiego. Nawiązano również do kwestii zarządzania odpadami medycznymi w krajach Unii Europejskiej oraz głównych zaleceń WHO w tym zakresie. Należy podkreślić, że problematyka odpadów medycznych jest szeroka i można ją rozpatrywać w wielu aspektach, natury nie tylko prawnej. Niniejsze opracowanie sygnalizuje najważniejsze problemy związane z gospodarowaniem odpadami medycznymi w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych.

2. Odpady medyczne w prawie polskim – definicja i klasyfikacja

Kwestie odpadów medycznych w prawie polskim reguluje Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W art. 1. ustawy określono środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zmniejszające negatywny wpływ wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi na środowisko oraz zdrowie ludzi, a także ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 3 pkt. 8 ustawy odpady medyczne są to odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny.

Mogą to być substancje stałe, ciekłe lub gazowe powstałe jako „produkt uboczny” procesu leczenia, diagnozowania czy nawet profilaktyki. Należy również zaznaczyć, że zagadnienie odpadów medycznych dotyczy zarówno działalności medycznej prowadzonej w systemie zamkniętym, jak i otwartym, a także działalności naukowej prowadzonej w obiektach badawczych i laboratoriach, gdzie wykonuje się badania na organizmach żywych.

Niektóre odpady medyczne klasyfikowane są jako odpady niebezpieczne, czyli odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych zawartych w załączniku nr 3 do ustawy. Na tej podstawie do odpadów niebezpiecznych można zaliczyć m.in. substancje i preparaty zawierające żywe drobnoustroje lub ich toksyny, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do przyjęcia, że wywołują choroby u ludzi lub innych żywych organizmów (kategorię tę w przywołanym załączniku oznaczono jako H9 – zakaźne). Załącznik nr 4 do ustawy jako odpad niebezpieczny określa taki odpad medyczny, który jest zakaźny (pkt 34), jak również farmaceutyki i związki chemiczne stosowane w medycynie (pkt 32).

Do aktualnie obowiązującej ustawy o odpadach nadal stosuje się Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów, wydane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt. 1 uprzednio obowiązującego aktu. Przywołane rozporządzenie zostało utrzymane w mocy na podstawie art. 250 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 24 miesiące od dnia jej wejścia w życie. Należy zaznaczyć przy tym, że podstawę do wydania nowego rozporządzenia stanowi art. 4 ust. 3 rzeczonej ustawy.

Rozporządzenie dotychczas obowiązujące zawiera wykaz odpadów wraz z listą odpadów niebezpiecznych oraz opis sposobów ich klasyfikowania. Odpady medyczne należą do jednej grupy z odpadami weterynaryjnymi (grupy 18). W tabeli przedstawiono klasyfikację, która zawarta jest w załączniku do omawianego rozporządzenia (Katalog odpadów wraz z listą odpadów niebezpiecznych).

Tabela 1. Klasyfikacja odpadów medycznych i weterynaryjnych

Kod	Grupa, podgrupy i rodzaje odpadów
18	Odpady medyczne i weterynaryjne
18 01	Odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki medycznej
18 01 01	Narzędzia chirurgiczne i zabiegowe oraz ich resztki (z wyłączeniem 18 01 03)
18 01 02*	Części ciała i organy oraz pojemniki na krew i konserwanty służące do jej przechowywania (z wyłączeniem 18 01 03)
18 01 03*	Inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądzenia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt (np. zainfekowane pieluchomajtki, podpaski, podkłady), z wyłączeniem 18 01 80 i 18 01 82
18 01 04	Inne odpady niż wymienione w 18 01 03
18 01 06*	Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, zawierające substancje niebezpieczne

cd. tabeli 1

Kod	Grupa, podgrupy i rodzaje odpadów
18 01 07	Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, inne niż wymienione w 18 01 06
18 01 08*	Leki cytotoksyczne i cytostatyczne
18 01 09	Leki inne niż wymienione w 18 01 08
18 01 10*	Odpady amalgamatu dentystycznego
18 01 80*	Zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie o właściwościach zakaźnych
18 01 81	Zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie inne niż wymienione w 18 01 80
18 01 82*	Pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych
18 02	Odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki weterynaryjnej
18 02 01	Narzędzia chirurgiczne i zabiegowe oraz ich resztki (z wyłączeniem 18 02 02)
18 02 02*	Inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądenia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt
18 02 03	Inne odpady niż wymienione w 18 02 02
18 02 05*	Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, zawierające substancje niebezpieczne
18 02 06	Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, inne niż wymienione w 18 02 05
18 02 07*	Leki cytotoksyczne i cytostatyczne
18 02 08	Leki inne niż wymienione w 18 02 07

* odpady niebezpieczne.

Źródło: [Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. ...].

Odpady medyczne można również sklasyfikować według wytycznych głównego inspektora sanitarnego. Zgodnie z tą klasyfikacją odpady medyczne dzieli się na cztery grupy. Poszczególne grupy wraz z przykładami odpadów w obrębie każdej z nich zestawiono w następujący sposób [Gierek 2012]:

1) odpady bytowo-gospodarcze – m.in. odpady z kuchni i resztki posiłków z oddziałów niezakaźnych oraz odpady bytowe z oddziałów niezabiegowych. Odpady te mogą być składowane na składowiskach komunalnych;

2) odpady specyficzne, przeznaczone do unieszkodliwiania – odpady, które ze względu na bezpośredni kontakt z chorymi stanowią zagrożenie infekcyjne dla ludzi i środowiska. Wymagane jest więc izolowanie tych odpadów od otoczenia już w miejscu ich powstawania. Do odpadów tych zaliczamy opakowania po lekach oraz leki przeterminowane, odpady specyficzne, zakażone drobnoustrojami (zużyte materiały opatrunkowe, strzykawki, igły, materiały laboratoryjne i medyczne, odpady z sal operacyjnych, oddziałów chirurgicznych, oddziałów

zakaźnych, amputowane części ciała, zwłoki zwierząt doświadczalnych, odpady posekcyjne itp.), leki cytostatyczne i sprzęt używany przy ich podawaniu;

3) odpady specjalne – odpady radioaktywne, zużyte rozpuszczalniki i odczynniki chemiczne, zużyte diagnostyki izotopowe, substancje toksyczne, odpady srebronośne, uszkodzone termometry rtęciowe, substancje chemiczne nienadające się do spalania ze względów BHP;

4) odpady wtórne – pozostałości po przeróbce termicznej odpadów specyficznych, m.in. popiół, wyżarzone elementy metalowe, pyły i szlasy pochodzące z urządzeń odpylających.

Z wymienionych czterech grup odpadów jedynie odpady bytowo-gospodarcze nie stanowią zagrożenia dla środowiska. Pozostałe grupy są klasyfikowane jako odpady niebezpieczne i wymagają odizolowania od otoczenia już w miejscu ich powstania, a także stosowania specjalnych metod gromadzenia, transportu oraz ich unieszkodliwiania i usuwania. Niebezpieczne odpady medyczne nie mogą być poddawane odzyskowi, zostają więc poddane unieszkodliwieniu i usunięciu.

Do czasu wejścia w życie nowej ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...] obowiązywało Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych. Poza termicznym przekształcaniem odpadów medycznych i weterynaryjnych w instalacjach lub urządzeniach zlokalizowanych na łądzie dopuszczalne były następujące sposoby unieszkodliwiania tych odpadów: autoklawowanie, dezynfekcja termiczna, działanie mikrofalami oraz inna obróbka fizyczno-chemiczna. Załącznik nr 1 do rozporządzenia określał dopuszczalne sposoby unieszkodliwiania poszczególnych rodzajów odpadów medycznych. Warunkiem stosowania innych sposobów unieszkodliwiania niż termiczne przekształcanie odpadów medycznych było uzyskanie pozytywnej opinii dla danego typu urządzenia służącego do unieszkodliwiania odpadów, wydanej przez głównego inspektora sanitarnego lub wyznaczoną przez niego jednostkę.

Obecnie obowiązujący „Niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania” stanowi załącznik nr 2 do ustawy. Człon „niewyczerpujący” oznacza, że katalog procesów unieszkodliwiania nie jest zamknięty i możliwe jest stosowanie sposobów innych niż podane w załączniku. Taki zabieg legislatora pozwala na wykorzystanie w praktyce szerokiego zakresu sposobów unieszkodliwiania odpadów, co jest zasadne w dobie innowacyjności i pozwala na elastyczne stosowanie najodpowiedniejszych metod, które są w pełni bezpieczne i efektywne. Do unieszkodliwiania odpadów medycznych stosuje się – tak, jak w poprzednim stanie prawnym – przede wszystkim metodę termiczną (spalanie).

Ustawodawca wskazuje pożądaną procedurę postępowania z odpadami, której przestrzeganie pozwala na ekonomiczne i racjonalne gospodarowanie nimi.

W hierarchii sposobów postępowania z odpadami unieszkodliwianie plasuje się na ostatnim, piątym miejscu, ponieważ najpierw powinno się zapobiegać powstawaniu odpadów (1), a kiedy już powstaną – przygotować je do ponownego użycia (2), poddać recyklingowi (3), ewentualnie zastosować inne procesy odzysku (4). Dopiero gdy wszystkie te sposoby nie są możliwe do zastosowania, należy odpady unieszkodliwić (5).

3. Regulacje prawne w zakresie postępowania z odpadami medycznymi

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach reguluje, po pierwsze, zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, a po drugie, określa zasady odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Szczególne zasady gospodarowania odpadami medycznymi zostały wprowadzone w art. 94 i 95 ustawy. Zgodnie z art. 94 co do zasady zakazuje się odzysku odpadów medycznych – w tym zakresie nadal obowiązuje wydane na podstawie art. 42 ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów medycznych i weterynaryjnych, których poddawanie odzyskowi jest zakazane. Z art. 94 ust. 2 obowiązującej ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...] wynika jednakże, że minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych, których odzysk jest dopuszczalny, kierując się brakiem zagrożeń stwarzanych przez niektóre odpady medyczne i odpady weterynaryjne oraz możliwościami poddania ich odzyskowi. Zgodnie natomiast z art. 95 ustawy posiadacz odpadów medycznych unieszkodliwiający je jest zobowiązany do prowadzenia procesów unieszkodliwiania oraz do ich monitoringu, z uwzględnieniem właściwości odpadów i charakteru procesu oraz zgodnie z wymaganiami i sposobami unieszkodliwiania odpadów; na wniosek wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych potwierdza on unieszkodliwienie odpadów przez termiczne przekształcanie, wydając dokument potwierdzający unieszkodliwienie w trzech egzemplarzach, z których jeden jest przekazywany wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych, a drugi wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania zakaźnych odpadów medycznych. Art. 95 ust. 13 ustawy zawiera upoważnienie ministra właściwego do spraw środowiska, aby określił, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób wydawania dokumentu potwierdzającego unieszkodliwienie, terminy jego przekazywania oraz wzór tego dokumentu, kierując się potrzebą zapewnienia

wiarygodnych dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań w zakresie unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych. Aktu wykonawczego nadal jednak brak.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że priorytetem ustawodawcy jest dbałość o skuteczność unieszkodliwiania odpadów medycznych. Z tego też względu Ustawę o odpadach w zakresie postępowania z odpadami medycznymi uzupełnia szereg regulacji rangi podstawowej. Na podstawie art. 7 ust. 4 uprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach wydane zostało Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi. Rozporządzenie to zostało utrzymane w mocy na podstawie art. 250 ust. 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie rzeczonyj ustawy. Obecnie podstawa do wydania rozporządzenia zawarta jest w art. 33 ust. 2 ustawy. Rozporządzenie określa szczegółowy sposób postępowania z odpadami medycznymi o kodach 18 01 01–18 01 10 oraz 18 01 82 (por. tabela 1). W szczególności określa ono sposób postępowania z odpadami medycznymi powstałymi w wyniku udzielania świadczeń zdrowotnych w miejscu wytworzenia; zasady zbierania i czasowego magazynowania odpadów medycznych przed poddaniem odpadów procesowi unieszkodliwiania, a w przypadku braku takich możliwości – przed ich przetransportowaniem do miejsca unieszkodliwiania; reguluje także warunki transportu wewnętrznego odpadów medycznych w obiektach, w których udziela się świadczeń zdrowotnych lub prowadzi badania i doświadczenia naukowe w zakresie medycyny. Podobnie na podstawie art. 42 ust. 3 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach wydano nadal obowiązujące i szeroko omówione w tej pracy Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych.

Należy także zwrócić uwagę na tzw. zasadę bliskości, zgodnie z którą odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania. Zasada ta obowiązuje również w stosunku do unieszkodliwiania odpadów medycznych, w tym odpadów o właściwościach zakaźnych¹.

Art. 23 ust. 2 pkt. 3 ustawy zakazuje zbierania zakaźnych odpadów medycznych poza miejscami ich wytwarzania, jednakże zgodnie z ust. 4 jeżeli zbieranie tych odpadów jest konieczne ze względów bezpieczeństwa lub w celu zapewnienia ciągłości ich odbioru, to marszałek województwa (właściwy ze względu na miejsce

¹ Zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy dopuszcza się unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, w najbliższej położonej instalacji, w przypadku braku instalacji do unieszkodliwiania tych odpadów na obszarze danego województwa lub gdy istniejące instalacje nie mają wolnych mocy przerobowych.

zbierania) może zezwolić, w drodze decyzji, na zbieranie tego typu odpadów. W przypadku zbierania zakaźnych odpadów medycznych na terenach zamkniętych zezwolenie wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce zbierania. Zezwolenie może być wydane na okres nie dłuższy niż rok.

4. Sankcje za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o odpadach

Do ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...] wprowadzono m.in. przepisy karne, które nakładają sankcje za nieprzestrzeganie jej nakazów lub zakazów. Zgodnie z tymi przepisami karze aresztu albo grzywny podlega ten, kto unieszkodliwia zakaźne odpady medyczne poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone (art. 69a ust. 2 ustawy), natomiast zgodnie z art. 172 ust. 1 pkt 2 ustawy ten, kto wbrew przepisowi art. 20 ust. 3 poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone, unieszkodliwia zakaźne odpady medyczne, podlega karze aresztu albo grzywny. Podobnie art. 183 ust. 1 informuje, że ten, kto poddaje odzyskowi takie rodzaje odpadów medycznych, których odzysk jest niedopuszczalny, lub unieszkodliwia odpady medyczne z naruszeniem przepisów ustawy, podlega karze aresztu albo grzywny, i dalej (ust. 2) – że tej samej karze podlega ten, kto wbrew przepisowi art. 95 ust. 3 unieszkodliwia zakaźne odpady medyczne weterynaryjne przez ich współspalanie. Nowa ustawa określa ponadto inne szczegółowe sankcje za nieprawidłowe postępowanie z odpadami medycznymi. Sankcje przewidziano w dziale X ustawy, zatytułowanym „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne” (art. 171–202).

5. Odpady medyczne w unormowaniach Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej brak jest szczegółowych unormowań dotyczących postępowania z odpadami medycznymi. M. Duczmal i J. Jerzmański [2002, s. 524] stwierdzają, że:

istniejące unormowania dotyczą przede wszystkim bezpieczeństwa postępowania z czynnikami infekcyjnymi. Podstawą jest w tym zakresie dyrektywa Rady z dnia 26 listopada 1990 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na czynniki biologiczne w miejscu pracy. Zgodnie natomiast z załącznikiem IA do dyrektywy Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych odpady składające się z substancji pochodzenia anatomicznego, odpadów szpitalnych i innych odpadów klinicznych oraz ze środków farmaceutycznych, leków i związków stosowanych w weterynarii są odpadami niebezpiecznymi, jeżeli wykazują którąkolwiek z właściwości wyszczególnionych w załączniku III. Do

takich właściwości należą m.in. zakaźne substancje zawierające żywe mikroorganizmy lub ich toksyny, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądenia, że powodują choroby człowieka lub innych żywych organizmów (czynniki te oznaczono symbolem H-9), ale mogą to być również inne właściwości. Odpady, które nie wykazują właściwości H-9 z załącznika do wspomnianej wyżej dyrektywy 91/689/EWG, są natomiast odpadami innymi niż niebezpieczne. Postępowanie z odpadami medycznymi podlega jedynie ogólnej regulacji dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych, w przeciwieństwie np. do PCB czy olejów odpadowych, dla których UE przyjęła odrębne przepisy. Problematyka zagospodarowania odpadów medycznych i weterynaryjnych jest podejmowana przez poszczególne państwa członkowskie UE we własnym zakresie.

Jak zauważają E. Giroult i A. Prüss-Üstün [1999, s. 31], każdy z krajów zapewnia odrębne regulacje prawne, własną strukturę instytucji kontrolujących postępowanie z odpadami medycznymi, jak również ustanawia agencje krajowe (zazwyczaj pozostaje to w gestii Ministerstwa Zdrowia), które mają wywrzeć wpływ na implementację odpowiednich regulacji w praktyce. Ponadto w większości krajów zaangażowane w gospodarowanie odpadami medycznymi jest również Ministerstwo Ochrony Środowiska lub inne agencje mające na celu ochronę środowiska.

6. System gospodarki odpadami medycznymi w ostatnim dziesięcioleciu

W ubiegłych latach Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami medycznymi. Jak wynika z raportu NIK, w latach 2003–2008 zaistniały niezgodności pomiędzy przepisami prawa dotyczącymi sposobu unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych a wytycznymi głównego inspektora sanitarnego w zakresie podziału odpadów. Kontrole NIK przeprowadziła w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r. oraz pomiędzy 1 września 2006 r. a 15 stycznia 2008 r. Kontrole miały miejsce w 100 instytucjach, m.in. w Ministerstwie Zdrowia, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych oraz 34 szpitalach. Do zakończenia kontroli resort zdrowia i resort środowiska nie uzgodniły stanowiska w sprawie unieszkodliwiania odpadów medycznych. W raporcie stwierdzono: „Minister zdrowia w całym badanym okresie tolerował gospodarowanie odpadami medycznymi w zakładach opieki zdrowotnej według wytycznych inspektora sanitarnego”. Dopiero – jak podkreśla NIK – w sierpniu 2007 r. minister zdrowia wydał rozporządzenie eliminujące niezgodności. W publikacji na ten temat (gdzie również przytoczono wyniki wskazanego

raportu) pt. *NIK negatywnie ocenia system gospodarki odpadami medycznymi* [2008] wskazano, że:

w 31 szpitalach, na 34 skontrolowane, stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami. Z raportu NIK wynika, że 9 szpitali działało nielegalnie – bez pozwoleń na wytwarzanie odpadów medycznych. W 27 skontrolowanych placówkach nie przestrzegano warunków posiadanych pozwoleń. W 23 szpitalach nieprawidłowo prowadzono ewidencję odpadów medycznych wytwarzanych i przekazywanych do unieszkodliwienia. Kontrola 30 podmiotów zarządzających instalacjami do termicznego przekształcania odpadów, w tym medycznych, wykazała natomiast, że 28 z nich działało nielegalnie, bez pozwoleń na unieszkodliwianie. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła też, że odpady medyczne przekazywano do unieszkodliwiania w instalacjach zlokalizowanych poza województwem, transportując je na odległość powyżej 500 km. Wyniki kontroli przedstawiono wówczas posłom. Po zapoznaniu się z nimi posłowie sygnalizowali, że odpady medyczne bez odpowiedniego zabezpieczenia trafiają na wysypiska odpadów komunalnych lub spalane są w kotłowniach szpitalnych.

W artykule pt. *NIK: szpitale źle gospodarują odpadami medycznymi* [2008] opublikowano następujące dane:

w 34 skontrolowanych lecznicach wytworzono w badanym okresie (od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r.) około 8,4 tys. ton odpadów medycznych powstałych w procesach diagnozowania, leczenia i profilaktyki medycznej, a 30 skontrolowanych podmiotów, zarządzających spalarniami odpadów, przyjęło do spalania około 196,2 tys. ton odpadów. Na unieszkodliwienie odpadów medycznych wytworzonych w latach 2003–2006, szpitale poniosły wydatki w wysokości 26,9 mln zł, przy czym koszt termicznego przekształcania odpadów medycznych wyniósł 1,33 zł/kg we własnej spalarni i 2,1–3,33 zł/kg w przypadku zlecenia spalania odpadów innemu podmiotowi.

Podobne wnioski wysunięto z czynności kontrolnych przeprowadzonych na drugim etapie kontroli w okresie od 1 września 2006 r. do 15 stycznia 2008 r. W związku z tym w dniu 24 kwietnia 2008 r. Prezes Rady Ministrów zgłosił interpelację (nr 2886) w sprawie niewłaściwego postępowania z odpadami medycznymi. W odpowiedzi na interpelację sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia dnia 3 czerwca 2008 r. stwierdził, że [*Odpowiedź sekretarza stanu... 2008*]:

na podstawie art. 1 pkt 7 oraz art. 4 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.) do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy m.in. kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w tym również postępowania z odpadami medycznymi u wytwórców odpadów. [...] Wytyczne głównego inspektora sanitarnego, które porządkowały postępowanie (segregację i dalsze postępowanie z odpadami medycznymi) do czasu ukazania się rozporządzenia ministra zdrowia z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U., nr 162, poz. 1153) stanowiły cenną wskazówkę dla wytwórców

odpadów medycznych. Zawarte tam rozstrzygnięcia uwzględniały aktualny stan wiedzy z tego zakresu, opracowane zostały przy udziale autorytetów naukowych Państwowego Zakładu Higieny i stanowiły dobre wskazania dla zabezpieczenia przed dobrowolnym i nieodpowiedzialnym postępowaniem z tego typu odpadami. W żadnym wypadku nie można mówić o niezgodności wytycznych głównego inspektora sanitarnego z rozporządzeniem ministra środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U., nr 112, poz. 1206). [...] Wynikiem reakcji na stwierdzone uchybienia było podjęcie prac przez Główny Inspektorat Sanitarny z polecenia głównego inspektora sanitarnego nad nowym podejściem do nadzoru nad postępowaniem z odpadami medycznymi. Po wejściu w życie Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (data wejścia w życie nowej regulacji – 23 września 2007 r.) stanowiły podstawę do wyeliminowania ze stosowania przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzednich procedur kontroli z tego zakresu. [...] Opracowano jednolite narzędzie, które będzie wykorzystywane do kontrolowania postępowania wytwórcy odpadów medycznych nie tylko w zakładach opieki zdrowotnej, ale również w gabinetach lekarskich, gabinetach pielęgniarских, przy świadczeniu usług na wezwanie i w jednostkach naukowych prowadzących badania medyczne, podczas których powstają lub powstawać mogą odpady medyczne. Opracowany schemat wykorzystywany obecnie do kontroli składa się z 3 głównych części: części informacyjnej, mającej na celu sprawdzenie, czy wytwórca odpadów działa legalnie i wywiązuje się z obowiązku posiadania zezwolenia, czy pozwolenie obejmuje wszystkie rodzaje odpadów medycznych wytwarzanych w jednostce, czy posiada zatwierdzony program gospodarowania odpadami i czy w ustawowym terminie informuje o ilości wytworzonych odpadów. Informacje zawarte w tej części pozwolą w przyszłości precyzyjnie określić ilość i rodzaj wytwarzanych odpadów zakaźnych i specjalnych, co pozwoli weryfikować informacje z innymi jednostkami sprawującymi nadzór nad odpadami i doprowadzi do rzeczywistego współdziałania w tym obszarze jednostek zajmujących się odpadami medycznymi; części merytorycznej (znajdują się pytania szczegółowe pod względem merytorycznym); uwzględniającej wszystkie wymagania zawarte w rozporządzeniu w sprawie sposobów postępowania z odpadami oraz pozwalające sprawdzić dalsze postępowanie z odpadami (unieszkodliwianie lub/i przekazanie do unieszkodliwiania odbiorcy odpadów), części podsumowującej (kilkupunktowa zobiektywizowana ocena prawidłowości postępowania podmiotu z odpadami medycznymi).

W efekcie analizy wyników kontroli z lat 2003–2006 i 2006–2008 (do 15 stycznia 2008 r.) zdecydowano o podjęciu kolejnych kontroli we wszystkich wojewódzkich, powiatowych oraz granicznych stacjach sanitarno-epidemiologicznych, a także we wszystkich podmiotach, które wytwarzają odpady medyczne. Kolejne kontrole miały na celu zbadanie legalności wytwarzania odpadów i dalszego postępowania z nimi, w tym unieszkodliwiania lub przekazywania odpadów firmom odbierającym odpady. W dniu 27 marca 2008 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego wpłynęła z Najwyższej Izby Kontroli „Informacja o wynikach kontroli postępowania z odpadami

medycznymi” (sygn.: KSR-41016/06 z dnia 21 lutego 2008 r.), w której zwrócono się z wnioskiem o wzmożenie kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa i decyzji administracyjnych dotyczących postępowania z odpadami medycznymi przez zakłady opieki zdrowotnej.

Obecnie priorytety NIK skupiają się wokół innych zagadnień aniżeli gospodarka odpadami z uwagi na fakt, że problematyka odpadów medycznych została dokładniej przeanalizowana przed kilkoma laty. Wydaje się jednak, że wobec negatywnej oceny gospodarowania odpadami wystawionej wówczas przez NIK, powinno się powtórzyć kontrole i porównać bieżące wyniki z wcześniejszymi.

Reasumując, kontrole gospodarowania odpadami medycznymi na najszerszą skalę miały miejsce w latach 2003–2006. Ponowne kontrole miały miejsce w latach 2006–2008. Dalszych kontroli nie przeprowadzono. W wytycznych głównego inspektora sanitarnego z dnia 27 września 2011 r. oraz z dnia 27 września 2012 r. w sprawie planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) w 2012 r., a następnie w 2013 r., jako priorytet nie znalazły się zadania związane z gospodarką odpadami medycznymi. Na tej podstawie można by wnioskować, że nastąpiła znaczna poprawa sposobu gospodarowania odpadami medycznymi, w związku z czym PIS skupia obecnie swoje działania na innych obszarach. W pkt III przywołanych wytycznych „Ogólne kierunki działania jednostek PIS w 2012 r.” w ppkt 3.3 nr 6 znalazł się jednakże zapis: „prowadzić nadzór nad procesami postępowania i unieszkodliwiania odpadów medycznych, w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego”. Taki sam zapis znalazł się w wytycznych na 2013 r.

7. Plan gospodarki odpadami województwa małopolskiego

Szczególnie istotne dla realizacji wspomnianej wyżej zasady bliskości są wojewódzkie plany gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy plany gospodarki odpadami zawierają m.in. analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan; prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym wynikające ze zmian demograficznych i gospodarczych; cele przyjęte w zakresie gospodarki odpadami; kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów; harmonogram działań. Plany podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat.

Z *Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego* [2012] wynika, że w 2010 r. na terenie województwa małopolskiego w placówkach medycznych wytworzonych zostało około 3,7 tys. Mg odpadów medycznych (nowszych danych publikacja nie uwzględnia). Na terenie województwa małopolskiego znajduje się jeden obiekt unieszkodliwiający termicznie odpady medyczne i weterynaryjne: Zakłady Sanitarne w Krakowie o mocy przerobowej 2350 Mg/rok. W tabeli 2

przedstawiono rodzaje i ilości wytworzonych odpadów medycznych w 2010 r. [Mg/rok].

Tabela 2. Rodzaje i ilości wytworzonych odpadów medycznych w województwie małopolskim 2010 r. [Mg/rok]

Rodzaje odpadów medycznych	Ilość
Odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze i ich toksyny	3 279,0
Części ciała i organy oraz pojemniki na krew i konserwanty służące do jej przechowywania	132,0
Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, zawierające substancje niebezpieczne	22,0
Pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych	24,0
Leki cytotoksyczne i cytostatyczne	18,0
Odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki weterynaryjnej zawierające żywe drobnoustroje	16,0
Narzędzia chirurgiczne i zabiegowe oraz ich resztki	7,0
Pozostałe rodzaje odpadów medycznych	203,0
Łącznie odpady medyczne	3 701,00

Źródło: [Plan Gospodarki... 2012].

Za najważniejsze aktualnie problemy związane z gospodarowaniem odpadami medycznymi w Małopolsce uznano:

- nieprowadzenie ewidencji lub niewłaściwe klasyfikowanie powstających odpadów w placówkach medycznych, co jest szczególnie istotne z uwagi na art. 180 ustawy, zgodnie z którym, kto wbrew obowiązkowi nie prowadzi ewidencji odpadów albo prowadzi tę ewidencję w sposób nieterminowy lub niezgodny ze stanem rzeczywistym, podlega karze grzywny,

- brak właściwego nadzoru nad prawidłowością prowadzonej gospodarki odpadami medycznymi, szczególnie w małych placówkach medycznych oraz prywatnych gabinetach lekarskich,

- brak skutecznego systemu zbierania przeterminowanych leków z gospodarstw domowych.

Szacuje się, że ilość powstających odpadów medycznych będzie wzrastać o około 1% rocznie i w 2020 r. wyniesie 4,1 tys. Mg. Prognoza ilości wytworzonych odpadów medycznych [Mg/rok] w województwie małopolskim na lata 2012–2020 jest następująca: w 2013 r. – 3813; w 2014 r. – 3851; w 2015 r. – 3889; w 2016 r. – 3928; w 2017 r. – 3967; w 2018 r. – 4007; w 2019 r. – 4047, a w 2020 r. – 4088 [Plan Gospodarki... 2012].

Podstawowym celem wskazanym w *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego* w zakresie gospodarki odpadami medycznymi jest

zmniejszenie ilości odpadów innych niż niebezpieczne w strumieniu odpadów niebezpiecznych poprzez zwiększenie wydajności selektywnego zbierania wraz z segregacją u źródła powstawania odpadów medycznych do 2020 r.

Zgodnie z głównymi kierunkami działań w zakresie gospodarowania odpadami medycznymi w Małopolsce należy ukształtować system unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych umożliwiający eliminację wszystkich patogenów oraz ochronę środowiska przed zakażeniem drobnoustrojami chorobotwórczymi i skażeniami. System powinien obejmować alternatywnie spalanie w spalarniach przystosowanych do przyjmowania tego typu odpadów lub ich spalanie w spalarniach odpadów po autoklawowaniu, dezynfekcji termicznej, działaniu mikrofalami (docelowo należy odejść od budowy i eksploatacji małych spalarni odpadów przeznaczonych wyłącznie do przetwarzania zakaźnych odpadów medycznych); należy zwiększyć nadzór nad prowadzeniem gospodarki odpadami przez małych wytwórców tych odpadów (źródła rozproszone), a także dokonywać przeglądu spalarni odpadów medycznych i weterynaryjnych przynajmniej raz w roku. Podkreślono również, że w przypadku tych odpadów możliwości zapobiegania ich powstawaniu są bardzo ograniczone.

8. Wnioski

Problem gospodarowania odpadami medycznymi oraz ich unieszkodliwiania jest ciągle aktualny, mimo iż obecnie nie stanowi priorytetu w ramach gospodarki odpadami. W przypadku niewłaściwego postępowania z odpadami medycznymi mogą one stwarzać poważne zagrożenia, m.in. potencjalną obecność czynników infekcyjnych typu biologicznego czy niebezpiecznych substancji chemicznych pochodzących z leków i odczynników.

Nieprawidłowe dysponowanie odpadami medycznymi może prowadzić ponadto do groźnego recyklingu i przepakowywania odpadów, a także powodować, że przedmioty, które powinny zostać poddane utylizacji, będą ponownie użyte. Co więcej, wyrzucanie zanieczyszczonego sprzętu w postaci np. zużytych strzykawek na zwykłe wysypiska śmieci może prowadzić do ponownego wykorzystania odpadów czy nawet ich odsprzedaży [*WHO Fact Sheet No. 281... 2004*]. WHO szacuje, że w 2000 r. użycie zakażonych strzykawek spowodowało 21 mln infekcji zapalenia wątroby typu B (HBV), co stanowiło 32% wszystkich nowych zakażeń, oraz 2 mln przypadków infekcji zapalenia wątroby typu C (HCV), co stanowiło 40% wszystkich nowych zakażeń. WHO zaleca większą uwagę i staranność w zarządzaniu odpadami medycznymi. Aby uniknąć w przyszłości narażenia tak osób trzecich, jak i personelu medycznego na zagrożenia spowodowane niewła-

ściwym postępowaniem z czynnikami zakaźnymi i substancjami toksycznymi, należy promować optymalne praktyki postępowania z odpadami medycznymi.

Wydaje się, że znowelizowane przepisy zawierają regulacje w wystarczający sposób chroniące zdrowie i życie ludzkie przed szkodliwym działaniem odpadów medycznych. Istniejące procedury postępowania z tego typu odpadami – w szczególności odrębny tryb postępowania dotyczący niebezpiecznych odpadów medycznych – powinny gwarantować bezpieczeństwo. Problem stanowi przestrzeganie tych regulacji. Jak wykazały kontrole NIK i innych organów, w ubiegłych latach gospodarowanie odpadami medycznymi mimo jasnych wytycznych często nie było właściwe. Nadal niezbędny jest zatem stały nadzór i kontrola nad tą dziedziną, która niezmiennie powinna być traktowana priorytetowo.

Warto nadmienić, że przy wdrażaniu właściwego postępowania z odpadami medycznymi pomocne są publikacje zawierające nie tylko przepisy prawne obowiązujące w tej dziedzinie, ale także opracowania wskazujące obowiązkowe schematy postępowania z różnymi rodzajami odpadów medycznych czy gotowe do wykorzystania instrukcje postępowania dla lekarzy, pielęgniarek i służb porządkowych. Istotne jest również udostępnienie osobom prowadzącym placówki medyczne wzorów obowiązkowej dokumentacji na wypadek kontroli Sanepidu, np. wzorów karty ewidencji odpadu czy karty przekazania, które opracowywane są na podstawie obowiązujących rozporządzeń (zob. [Odpady medyczne... 2008]).

Wobec powyższego wydaje się, że niedawna nowelizacja ustawy o odpadach niewiele zmieniła w zakresie analizowanego w artykule problemu. Kwestia ochrony życia i zdrowia ludzi przed szkodliwym działaniem odpadów medycznych nie traci na aktualności, ponieważ same regulacje prawne bez narzędzi dyscyplinujących podmioty wytwarzające ten szczególny typ odpadów nie wystarczą.

Literatura

- Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych, Dz.Urz. UE, L 226, 6.09.2000.
- Gierek A. [2006], *Odpady medyczne i weterynaryjne*, <http://zb.eco.pl/article/odpady-medyczne-i-weterynaryjne-a47411> (dostęp: 10.12.2012).
- Giroult E., Prüss-Üstün A. [1999], *Safe Management of Wastes from Health-care Activities*, WHO, Geneva.
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r., Dz.U. z 1995 r., nr 19, poz. 88.
- NIK negatywnie ocenia system gospodarki odpadami medycznymi [2008], <http://wiadomosci.ekologia.pl/srodowisko/NIK-negatywnie-ocenia-system-gospodarki-odpadami-medycznymi,1852.html> (dostęp: 15.03.2013).

- NIK: Szpitale źle gospodarują odpadami medycznymi [2008], http://www.mp.pl/kurier/index.php?aid=37440&_tc=300E53FE266B4954B55AAC824414DB7 (dostęp: 15.03.2013).
- Odpady medyczne. Obowiązkowe instrukcje i procedury postępowania* [2008], red. K. Brońska, Forum, Poznań.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 2886 w sprawie właściwego postępowania z odpadami medycznymi* [2008], <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/767023BD> (dostęp: 25.03.2013).
- Plan Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego* [2012], <http://www.malopolskie.pl/Pliki/2012/PGOWM.pdf> (dostęp: 29.03.2013).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz.U., nr 112, poz. 1206.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych, Dz.U. z 2003 r., nr 8, poz. 104.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów medycznych i weterynaryjnych, których poddawanie odzyskowi jest zakazane, Dz.U. z 2003 r., nr 8, poz. 103.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu postępowania z odpadami medycznymi, Dz.U., nr 139, poz. 940.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Komentarz* [2002], red. J. Jerzmański *et al.*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U., nr 62, poz. 628.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21.
- WHO Fact Sheet No. 281 „Health-care waste management. To reduce the burden of disease, health-care waste needs sound management, including alternatives to incineration”* [2004], <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs281/en/index.html> (dostęp: 18.03.2013).

Medical Waste in the Light of Current Legal Regulations

Medical waste can be one of the most serious threats to human life and health, especially due to the risk of infections (bacteria and viruses), the presence of hazardous chemicals, and microbiological cultures. Recycling and disposing of this waste is problematic, and is subject to a separate set of laws. The position and responsibilities of those responsible for the management of medical waste are also unique. The study focuses on the definition of medical waste (excluding veterinary waste). It shows the most important problems in this area and how it should be managed given the current legal regulations. Statistics and issues related to the control of medical waste management in Poland are cited.

Keywords: medical waste, legal regulation, threat, management.

Aneta Kaźmierczyk

Katedra Prawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Warunki stosowania analogia legis

Streszczenie

W artykule zaprezentowana została możliwość stosowania przepisu czy normy prawnej do przypadku podobnego, lecz przez przepisy prawa nieunormowanego. Omówiono samo pojęcie *analogia legis* oraz przesłanki warunkujące możliwość zastosowania tego rodzaju wnioskowania. Poruszona została problematyka luki w prawie, a także ustalenia podobieństwa pomiędzy stanem faktycznym nieunormowanym i unormowanym przepisami. W dalszej kolejności wskazano okoliczności wykluczające stosowanie *analogia legis*. W artykule przedstawiono również w zarysie inne sposoby wnioskowania z norm.

Słowa kluczowe: prawo cywilne, interpretacja przepisów, wykładnia, stosowanie prawa.

1. Pojęcie analogia legis

Wnioskowanie przez analogię w powszechnym rozumieniu polega na „stosowaniu jakiegoś przepisu czy normy prawnej do przypadku podobnego, lecz przez przepisy prawa nieunormowanego” [Nowacki 1966, s. 9–11]. Wnioskowanie *per analogiam* jest zatem sposobem rozstrzygania przypadków nieunormowanych przepisami – środkiem służącym do wypełniania różnego rodzaju luk w prawie. Istota analogii tkwi we wnioskowaniu opartym na podobieństwie.

Wskazać w tym miejscu należy, że takie rozumienie wnioskowania *per analogiam* – jako środka służącego do wypełniania luk w prawie – jest wspólne dla większości autorów, jednakże nie jest to stanowisko jedyne. J. Nowacki w swojej pracy poświęconej *analogia legis* wymienia dwa inne poglądy na temat pojmowania wnioskowania *per analogiam* [Nowacki 1966, s. 45–62]. Zgodnie z pierwszym z nich tylko sam sposób wnioskowania decyduje, czy w danym

przypadku mamy do czynienia z wnioskowaniem *per analogiam*. W myśl tego poglądu wnioskovanie *per analogiam* może być stosowane pomiędzy przypadkiem unormowanym i nieunormowanym przez prawo, jak również między dwoma przypadkami prawnie unormowanymi. Nadto przy wnioskowaniu między dwoma przypadkami prawnie unormowanymi nie jest ono ograniczone tylko do sytuacji, w których zastosowanie analogii jest celowe z uwagi na niejasność treści czy nieostrość zakresu stosowania jakiegoś przepisu. Może być bowiem stosowane także w sytuacji porównywania dwóch przepisów, z których żaden nie nasuwa wątpliwości, lecz postanowienia jednego zbyt daleko odbiegają od postanowień drugiego. W związku z tak rozumianym wnioskowaniem *per analogiam* rozróżnia się analogię w wykładni prawa i analogię w stosowaniu prawa. Analogia w wykładni prawa dotyczy tych przypadków, w których interpretator uzyskuje rezultat w drodze wnioskovania, jednakże rezultat ten nie wychodzi poza zakres objęty unormowaniem przez prawo pozytywne (*analogia intra legem*). Analogia w stosowaniu prawa dotyczy natomiast tych przypadków, w których skutki prawne ustalane drogą wnioskovania *per analogiam* wychodzą poza zakres objęty unormowaniem przepisami prawa pozytywnego (*analogia extra legem*). Przykładem odmiennego rozumienia wnioskovania *per analogiam* jest pogląd, że wnioskovanie *per analogiam* to wszelkie wnioskovanie występujące w procesie stosowania prawa, a więc każda subsumcja określonego stanu faktycznego pod postanowienia odpowiedniego przepisu stanowi wnioskovanie *per analogiam*.

Określenie *analogia legis* narzuca konieczność rozróżnienia jej od *analogia iuris*. Zarówno *analogia legis*, jak i *analogia iuris* stanowią rodzaj *argumentum a simili*, jednakże *analogia legis* dotyczy – jak już zostało wspomniane – sytuacji stosowania jakiegoś przepisu prawa do zdarzeń podobnych. *Analogia iuris* dotyczy natomiast sytuacji, w której podstawę do wnioskovania wywodzi się z założenia konsekwencji ocen prawodawcy. Zgodnie z założeniem *analogia iuris* jeśli obowiązują normy odwołujące się do jakiejś zasady prawa czy oceny, to będzie obowiązywała także norma, która nie została wyrażona w tekście prawnym, ale która odwołuje się do tej samej zasady. Wnioskovanie to prowadzi zatem do skonstruowania normy regulującej stan rzeczy objętej luką prawną, poprzez odwołanie się do domniemanych preferencji aksjologicznych prawodawcy, zasad prawa lub zasad określonej gałęzi prawa [Nawrot 2007, s. 249]. Od *analogia legis* odróżnia ją zatem to, że podstawą analogii nie jest konkretny przepis, ale zasada legitymowana uzasadnieniem aksjologicznym. *Analogia iuris* traktowana jest jako bardzo niepewny typ wnioskovania i na ogół kwestionuje się ją w dogmatyce prawa cywilnego. Wnioski o obowiązywaniu nieusankcjonowanych norm wyprowadza się z wielu rozstrzygnięć dotyczących innych od rozważanej kwestii stanów faktycznych, które jednak wskazują na określony system preferencji wartości, jakimi kieruje się w swych ocenach prawodawca. U podłoża wnioskovania zawsze

tkwić będą spory o to, jakie oceny przyjmowane są przez prawodawcę. Jak wskazuje się w doktrynie, jednym ze stanowisk w tego rodzaju sporach jest absolutyzowanie systemu wartości przyjmowanych przez interpretatora i przypisywanie temu systemowi wartości prawodawcy [Ziemiński 1980, s. 296–297]. Inne stanowisko zakłada dopuszczalność tylko jednego szczegółowego systemu charakterystycznego dla danej epoki. Zgodnie z jeszcze innym poglądem – podstawą ustalania systemu wartości jest odwoływanie się do wypowiedzi faktycznych prawodawcy, zawartych np. w preambule do ustawy. Niekiedy jednak uzasadnienia oficjalne mogą zawierać deklaracje niezgodne z tym, co nasuwa językowa interpretacja tekstu ustawy. Dlatego też ten typ wnioskowania może okazać się bardzo zawodny.

2. Kryteria stosowania analogia legis

2.1. Luka w prawie

Pierwszym warunkiem, który musi zaistnieć, by można było podjąć wnioskowanie *per analogiam*, jest ustalenie, że rozstrzygany przypadek nie jest unormowany przepisami, czyli istnieje tzw. luka w prawie.

W doktrynie podkreśla się, że ustalenie, czy dany fakt jest, czy też nie jest unormowany przepisami, zależy od przyjęcia określonej teorii wykładni prawa [Nowacki 1966, s. 165–166]. Na gruncie tzw. statycznych teorii wykładni prawa, zakładających stałość i pewność prawa, zakres przypadków objętych unormowaniem będzie mniej obszerny niż na gruncie tzw. dynamicznych teorii wykładni prawa, dążących do dostosowania postanowień prawa do wymogów najszerzej rozumianego „życia” oraz kierujących się ocenami celowości i słuszności. Można przy tym wyróżnić grupę przypadków, które na gruncie każdej z tych teorii uznane będą za unormowane bądź nieunormowane przepisami. Zdaniem J. Nowickiego [1966, s. 165–166] „podobnie sprawa ta przedstawia się na gruncie tych koncepcji, według których wnioskowanie z analogii może mieć miejsce również i w obrębie unormowania pozytywnego. I w tym bowiem przypadku stosujący prawo musi ustalić, że dwa podobne stany faktyczne nie wywołują takich samych czy podobnych skutków prawnych [...] oraz musi ocenić rozwiązanie przyjęte w postanowieniach prawa pozytywnego jako niezadowolające z punktu widzenia wartości, którymi jego zdaniem »trzeba« się kierować”.

Ilustracją omawianego zagadnienia może być przedstawienie kilku stanowisk judykatury i doktryny na temat tzw. luki w prawie. Jak wskazywał Sąd Najwyższy [Uchwała SN z dnia 11 października 1991 r. ...], luka w prawie występuje wówczas, gdy dla określonego stosunku społecznego niebędącego prawnie obojętnym (niepozostającym poza sferą zainteresowania prawa) nie ma normy prawnej, czy to wyraźnej, czy to dającej się wyprowadzić w drodze wykładni.

W takiej sytuacji wnioskowanie *per analogiam* stanowi środek służący do wypełnienia występującej luki w prawie. Zgodnie z innym stanowiskiem Sądu Najwyższego [Wyrok SN z dnia 25 listopada 1997 r. ...] luka w prawie występuje m.in. wtedy, gdy dla danego stanu faktycznego brak jest w ogóle uregulowania. W jeszcze innym orzeczeniu [Uchwała SN z dnia 26 września 1969 r. ...] Sąd Najwyższy wskazał, że luka w prawie występuje nie tylko wtedy, gdy dla danego stanu faktycznego brak jest w ogóle uregulowania, ale także wówczas, gdy istnieje uregulowanie ogólne, które można odnieść do tego stanu faktycznego, ale które jest całkowicie nieadekwatne do uzasadnionych potrzeb społecznych. Unormowanie nieodpowiadające potrzebom społecznym jest zatem równoznaczne z brakiem uregulowania. W takiej sytuacji należy zatem przyjąć, że istnieje luka w prawie uzasadniająca zastosowanie *analogia legis*.

W doktrynie [Radwański 1982, s. 104], jak również w orzecznictwie [Postanowienie SN z dnia 25 maja 2001 r. ...] zaznacza się, że luka w prawie winna być rozumiana jako luka techniczna, a nie jako luka aksjologiczna¹. Luka techniczna polega na tym, że z jednej strony system prawny obejmuje swą regulacją określone fakty, które tym samym nie są prawnie indyferentne, a z drugiej strony – brak jest niezbędnych norm do określenia konsekwencji prawnych związanych z tymi faktami [Ziemiński 1980, s. 220–224]. Luka aksjologiczna oparta jest natomiast jedynie na ocenach, że jakieś zjawisko powinno być objęte regulacją prawną. W wypadku luki aksjologicznej nie chodzi o niepełność systemu czy też o jego wadliwość, lecz o to, że system ten nie jest merytorycznie taki, jaki zdaniem wyrażającego opinie winien być.

2.2. Istnienie podobieństwa pomiędzy stanem faktycznym nieunormowanym przepisami a stanem faktycznym unormowanym przepisami

Kolejnym warunkiem stosowania *analogia legis* jest ustalenie podobieństwa między faktem, który jest objęty unormowaniem przepisami, a faktem nieunormowanym. Jak wskazuje się w doktrynie [Nowacki 1966, s. 17–43], ustalenie

¹ W uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r. wskazano, iż „luką w prawie jest taki brak regulacji, co do którego można racjonalnie twierdzić, że nie jest przez ustawodawcę zamierzony. Ponadto nie może być mowy o tzw. lukach pozornych oraz lukach w tym sensie, że ktoś uważa, iż dane materie powinny być prawnie uregulowane, a nie są, co należałoby potraktować jedynie jako niezgodności czyjegoś ideału prawnego z prawem obowiązującym. Ocena, czy mamy do czynienia jedynie z kwestią prawnie obojętną, czy z luką w prawie, powinna być ściśle związana ze znajomością prawa pozytywnego oraz preferencjami aksjologicznymi i zamierzonymi celami, jakie postawił sobie ustawodawca. Dopiero na podstawie tych dwóch przesłanek można określić, czy dany stan rzeczy prawodawca świadomie pozostawił poza zakresem regulacji prawnej, czy też dopuścił do powstania luki w prawie” [Postanowienie SN z dnia 25 maja 2001 r. ...].

podobieństwa jest węzłowym punktem wnioskowania przez analogię, zatem wnioskowanie jest dopuszczalne w takim zakresie, w jakim występują wspomniane podobieństwa, a nadto przesądza ono sprawę wiązania bądź niewiązania skutków prawnych z przypadkiem nieunormowanym przepisami. Nie wszyscy autorzy akceptują jednak pogląd, że wnioskowanie *per analogiam* winno się opierać na prostym ustaleniu podobieństw pomiędzy dwoma przypadkami, z których jeden jest objęty unormowaniem przepisami. Zdaniem tych autorów, kierując się ocenami, należy jasno określić, że przepis wyznaczający skutki prawne dla konkretnego przypadku jest wyrazem jakiejś ogólnej racji, a ustalenie tej zasady polega na wyeliminowaniu nieistotnych elementów treści danego przepisu prawa. Ustalenie racji danego przepisu pozwala na określenie, czy przepis ten może być stosowany w drodze analogii do przypadku nieuregulowanego. Warunkiem zastosowania analogii jest ustalenie, że *ratio legis* jest wspólna dla obydwu przypadków, przy czym rozszerzenie zakresu stosowania danego przepisu może zmierzać tylko w kierunku objętym jego racją, nie zaś w kierunku dowolnym.

Zgodnie z kolejnym poglądem podobieństwo musi być ustalone nie pomiędzy faktami czy przypadkami, lecz pomiędzy postanowieniami jakiegoś przepisu prawa a przypadkiem nieunormowanym przepisami. *Analogia legis* polega na rozciągnięciu wyraźnych postanowień jakiegoś przepisu na przypadki zakresem tego przepisu nieobjęte. Punktem wyjścia są w omawianej koncepcji postanowienia przepisu prawa, które to zostaną lub nie zostaną *per analogiam* zastosowane do przypadku rozstrzyganego. Należy przy tym zaznaczyć, iż „bywa jednak i tak, że punkt wyjścia stanowi rozstrzygany przypadek, dla którego poszukuje się rozstrzygnięcia w postanowieniach przepisu podobnego czy też najbardziej podobnego”. Pojawiają się również opinie, że podstawę wnioskowania *per analogiam* stanowi połączenie elementów wymienionych w przedstawionych koncepcjach. W jednym z orzeczeń [Wyrok SN z dnia 23 marca 1999 r. ...] Sąd Najwyższy wskazał, że odpowiedź na pytanie, czy w danym przypadku można zastosować wnioskowanie przez analogię, uzależniona jest od tego, czy w konkretnym przypadku istnieją podstawy jej stosowania, czyli: czy istnieje luka w prawie, czy istnieje dostateczne podobieństwo rozpatrywanego stanu faktycznego ze stanem objętym hipotezą danej normy oraz czy w przypadku obydwu stanów występuje ta sama myśl legislacyjna. Podobnie w doktrynie zaznacza się, że „w każdej konkretnej sytuacji należy jeszcze ustalić (oprócz ustalenia, że istnieje luka w prawie), czy dany stan faktyczny jest stanem podobnym we wszystkich jego aspektach do objętego normą prawną, to znaczy, czy usprawiedliwia mniemanie, że różnice między tymi dwoma stanami faktycznymi są tak nieistotne, że za traktowaniem użyczenia jak najmu przemawia ta sama *ratio legis*” [Stefaniuk 1986, s. 235].

W literaturze podkreśla się, że to, który z przedstawionych sposobów wnioskowania przez analogię będzie stosowany w konkretnym przypadku, zależy zawsze od podmiotu wnioskującego [Nowacki 2000, s. 326–328]. To wnioskujący decyduje, czy zastosuje wnioskowanie przez podobieństwo czy w drodze wyprawdania racji przepisu. Przy pierwszym ze wskazanych sposobów wnioskujący ustalać będzie bądź podobieństwo między typowym przypadkiem unormowanym przepisem i nieunormowanym, bądź „rozciągnięcie” postanowienia przepisu na przypadki podobne, stosując tenże przepis do przypadków jego zakresem nieobjętych. Niezależnie jednak od tego, czy za kryterium przyjęty zostanie jakiś niesporny przypadek unormowany przepisem, czy też językowe znaczenie przepisu, w obydwu tych sytuacjach problem sprowadza się do ustalenia bądź nieustalenia podobieństwa. Podobieństwo to jest charakteryzowane jako częściowa tożsamość cech, które wykazują obydwa przypadki. W trakcie ustalania podobieństwa nie chodzi jednak o wykazanie wszystkich różnic i zbieżności. Podobieństwo to jest ustalane tylko ze względu na pewne cechy, przy czym muszą to być cechy istotne. Podkreśla się, że podobieństwo powinno dotyczyć cech „prawnych”, że obydwa przypadki mają wskazywać te same „znamiona prawne” oraz że nie chodzi o jakiegokolwiek elementy identyczne, lecz o te, które decydują o rozstrzygnięciu prawnym.

2.3. Brak okoliczności wykluczających stosowanie analogia legis

Wymienione wyżej warunki nie są wystarczającymi. Konieczne jest również stwierdzenie, że wybrany przepis w ogóle można odnieść do przypadku nieunormowanego, uznanego za podobny do unormowanego. Teoria i praktyka stosowania prawa pokazują, że nie można wnioskować przez analogię, gdy z samego sformułowania bądź z treści postanowień danego przepisu prawa wynika, że chodzi w nim o wiązanie skutków prawnych wyłącznie z faktami w przepisie tym określonymi. Chodzi zatem o przepis, którego dyspozycję zastosować można wyłącznie w warunkach wymienionych w treści tego przepisu, choć zaznacza się, że „bywa jednak i tak, że wówczas, gdy ze sformułowania bądź z treści określonego przepisu prawa wynikałoby, iż skutki prawne należałoby wiązać tylko z przypadkami w przepisie tym wymienionymi, to jednak postanowienia tegoż przepisu bywają stosowane również do przypadków w nim niewymienionych” [Nowacki 1966, s. 170]. Należy przy tym podkreślić, że ustalenie, czy istnieje możliwość wnioskowania przez analogię z danego przepisu, jest uzależnione od przyjęcia zasady: „co nie jest wyraźnie nakazane czy zakazane, jest prawnie dozwolone” lub też zasady odmiennej – „co nie jest wyraźnie unormowane, jest prawnie irrelevantne”.

Kwestia stosowania danego przepisu w drodze analogii wynika nie tylko z oceny, którą z powyższych zasad należy się kierować, ale również z zaakceptowania lub niezaakceptowania jako wiążącej maksymy *exceptiones non sunt extendendae*, przez którą rozumie się również zakaz stosowania przez analogię przepisów o charakterze wyjątków. Część doktryny (zob. np. [Stefaniuk 1986, s. 235]), traktując powyższą maksymę jako dyrektywę postępowania, uznaje, że analogia do przepisu formułującego wyjątek jest niedopuszczalna. W sytuacji, w której przepis formułuje wyjątek od reguł ogólnych, analogię należałoby z góry wykluczyć, nie badając nawet, czy istnieje podobieństwo stanów faktycznych. Inna część doktryny [Longchamps de Berier 1922, s. 40; Nazar 1986, s. 230; Waśkowski 1936, s. 170–175] nie wyklucza analogii do przepisów wprowadzających wyjątki od postanowień reguł ogólnych, o ile spełnione są pewne warunki. Zasada niestosowania analogii do przepisów o charakterze wyjątków (można ją zastosować jedynie w bardzo ograniczonym zakresie) jest słuszna. Równocześnie jednak podkreśla się, że analogia do przepisu wyjątkowego jest możliwa, jeżeli spełnione są te same warunki, które spowodowały wydanie przepisu wyjątkowego, tak iż analogiczne zastosowanie prawa pozostanie w obrębie tej samej *ratio iuris*.

2.4. Zakaz stosowania analogia legis

Zakaz stosowania analogii uzależniony jest od istoty konkretnej gałęzi prawa. Zasadnicze znaczenie ma tu fakt, czy dany system ze względu na swoją istotę powinien być systemem zamkniętym o wyraźnie zarysowanych konturach, czy też systemem otwartym [Mastalski 1989, s. 115].

W prawie cywilnym korzystanie z *analogia legis* jest zjawiskiem powszechnym [Stelmachowski 1984, s. 421–423]. W sytuacji, w której żaden z przepisów prawa (nawet pomimo przeprowadzenia analizy językowej) nie określa skutków prawnych wynikających z pewnej sytuacji, stosuje się *analogia legis* [Grzybowski, Skąpski i Wójcik 1988, s. 26]. Warunkiem jest jednak spełnienie kryteriów dopuszczalności tego rodzaju wniosku.

W prawie karnym z zasady *nullum crimen sine lege* wyprowadza się zakaz stosowania analogii na niekorzyść oskarżonego. Podkreśla się przy tym, że teoretycznie możliwe jest stosowanie – także w sferze przepisów prawa karnego materialnego – analogii na korzyść oskarżonego. Dopuszczalność stosowania analogii w prawie karnym procesowym przyjmuje się tylko wtedy, gdy analogia ta nie dotyczy przepisów o charakterze wyjątkowym, nie prowadzi do ograniczenia praw lub interesów uczestników postępowania, a zwłaszcza oskarżonego. Wskazuje się, że analogia w prawie karnym procesowym dopuszczalna jest w sytuacjach, gdy przepisy procedury przyznają określonym podmiotom – niekoniecznie tylko oskarżonemu – uprawnienia o charakterze gwarancyjnym. Niedopuszczalne jest

natomiast stosowanie analogii w odniesieniu do obowiązków procesowych oraz przepisów ograniczających uprawnienia gwarancyjne, gdyby skutkiem zastosowania analogii było rozszerzenie tych ograniczeń [Hofmański i Zabłocki 2011, s. 237–238].

W prawie administracyjnym przyjmuje się co do zasady możliwość stosowania analogii, z uwzględnieniem wyłączenia jej stosowania na niekorzyść obywatela [Smoktunowicz 1970, s. 152]. Skoro bowiem prawo administracyjne jest prawem ingerencyjnym, nakładane na obywateli obowiązki muszą wynikać z ustawy i nie można ich w drodze analogii rozszerzać.

Wspomnieć należy także o dopuszczalności stosowania analogii w prawie podatkowym. Samo stosowanie wnioskowania *per analogiam* w prawie podatkowym uznaje się za dopuszczalne [Ordynacja... 2010, s. 37]. Niedopuszczalne jest jednak stosowanie rozumowania *per analogiam* na niekorzyść podatnika. Zauważyć przy tym należy, że stosowanie analogii w zakresie materialnego prawa podatkowego jest zróżnicowane. Możliwości stosowania wnioskowania *per analogiam* w ramach ogólnego prawa podatkowego są większe niż w zakresie prawa szczegółowego, które winno w sposób precyzyjny i jednoznaczny regulować podstawowe elementy konstrukcji danego podatku. Najmniej zastrzeżeń budzi stosowanie analogii w procesach interpretacji przepisów procedury podatkowej. Wynika to ze służebnego – wobec prawa materialnego – charakteru tych przepisów. Zakładając, że realizacja norm prawa materialnego jest podstawowym (jeśli nie jedynym) celem procedury podatkowej, trudno byłoby akceptować sytuację, w której możliwe do usunięcia – także w drodze wykładni *per analogiam* – niedostatki jej uregulowań miałyby uniemożliwiać realizację tego celu. Problem może stanowić jedynie kwestia nie pogarszania sytuacji prawnej podatnika.

3. Inne sposoby wnioskowania

Analogia legis nie jest oczywiście jedynym sposobem wiązania skutków prawnych z przypadkiem rozstrzyganym a nieunormowanym przepisami. Można posłużyć się innymi sposobami wnioskowania. Taką regułą inferencyjną, opartą na założeniu konsekwencji ocen prawodawcy, jest wnioskowanie *a fortiori*.

Wnioskowanie *a fortiori* występuje w dwóch postaciach: *argumentum a maiori ad minus* (wnioskowanie z większego na mniejsze) oraz *argumentum a minori ad maius* (wnioskowanie z mniejszego na większe). Pierwsze z tych wnioskowań opiera się na założeniu, że komu nakazane jest czynić więcej, temu tym bardziej nakazane jest czynić mniej. Chodzi zatem o wnioskowanie z uzasadnienia silniejszego na słabsze. Drugi ze wspomnianych typów wnioskowań to wnioskowanie z uzasadnienia słabszego na silniejsze. Jego podstawę stanowi twierdzenie, że

jeżeli w normie prawnej zawarty jest zakaz określonego zachowania, to z normy tej wynika, że tym bardziej zakazane jest czynić „coś więcej”. W omawianym zakresie istnieje również możliwość zastosowania reguł instrumentalnego nakazu i zakazu. Na ich podstawie należy przyjąć, że jeżeli jakaś norma nakazuje adresatowi zrealizować określony stan rzeczy, to z normy tej wynika nakaz czynienia wszystkiego, co jest warunkiem koniecznym – w świetle aktualnej wiedzy o związkach przyczynowych – dla zrealizowania tego stanu rzeczy, oraz zakaz czynienia czegokolwiek, co jest warunkiem wystarczającym dla niezrealizowania tego stanu rzeczy.

Warto zaznaczyć, że sposobem wiązania skutków prawnych z przypadkiem rozstrzyganym a nieunormowanym przepisami jest również *argumentum a rerum natura* (wnioskowanie z natury rzeczy), jednak należy raczej odrzucić możliwość zastosowania tego rodzaju wnioskowania. W teorii prawa cywilnego „natura rzeczy” – czyli treść stosunków życiowych, ich etyczne podstawy, cele oraz wartość społeczna – zaliczana jest przez niektórych autorów do rzędu źródeł prawa [Waśkowski 1936, s. 239]. Właściwe wydaje się jednak opowiedzenie za innym poglądem [Zoll 1984, s. 16 i nast.], zgodnie z którym „natura rzeczy” rozumiana jest jako wyznacznik prawa, który może być prawem we właściwym znaczeniu, jeżeli stanie się treścią ustaw i uzyska w ten sposób moc obowiązującą. „Natura rzeczy” stanowić może zatem jedynie źródło wniosków *de lege ferenda*, a nie *de lege lata*.

Warto wspomnieć również o możliwości zastosowania innych rodzajów wnioskowań logicznych, które jednak nie zawsze będą dotyczyły sytuacji wiązania skutków prawnych z przypadkami nieunormowanymi przepisami.

Po pierwsze, wnioskowanie z norm o normach można rozpatrywać z uwzględnieniem wnioskowania *a contrario*. *Argumentum a contrario* (wnioskowanie z przeciwieństwa) stanowi odwrotność wnioskowania z analogii. Wnioskowanie to stosuje się wtedy, kiedy przepis będący jego podstawą zawiera zwroty „tylko”, „jedynie”, „wyłącznie”. Zgodnie z tym rozumowaniem jeżeli norma prawna wiąże skutki prawne jedynie z faktami wymienionymi w przepisie formułującym tę normę, to skutki prawne nie mogą wiązać się z innymi, nawet podobnymi faktami. Wnioskowanie *a contrario* i *per analogiam* wykluczają się wzajemnie, bowiem analogia wiąże skutki prawne z przypadkami nieunormowanymi przepisami, natomiast *a contrario* nie. Przyjmuje się zatem, że w sytuacji, w której uznaje się zasadność wnioskowania z analogii, niedopuszczalne jest stosowanie wnioskowania z przeciwieństwa i *vice versa* [Nawrot 2007, s. 250].

Dodatkowo wymienić można następujące rodzaje wnioskowania [Nawrot 2007, s. 250–251]:

– *argumentum ab exemplo* (wnioskowanie z przykładu) – to wnioskowanie, w którym wskazuje się na właściwości uzasadniające daną tezę. Posługiwanie się

tym rodzajem wnioskowania opiera się na odwołaniu do przykładu uważanego za wzorcowy w danej sprawie. Argument ten umożliwia dokonywanie wykładni zgodnie ze stanowiskiem doktryny czy też jakąś tezą orzeczenia sądu. Wnioskowanie z przykładu wykorzystuje się do wykazania prawdziwości zdania stwierdzającego istnienie przedmiotu o określonych właściwościach, jako kontrprzykład służący obaleniu danej tezy lub do częściowego uzasadnienia tezy ogólnej. Może też stanowić ono podstawę do wnioskowania przez analogię;

– *argumentum a rubrica* – wnioskowanie to stanowi systemową dyrektywę wykładni, w myśl której należy brać pod uwagę wewnętrzną systematykę aktu prawnego. Zgodnie z tym sposobem rozumowania istotne jest to, gdzie przepis się znajduje (w której części, księdze, dziale, rozdziale), i to właśnie miejsce decyduje o interpretacji normy;

– *argumentum a cohaerentia* (wnioskowanie ze spójności, z niesprzeczności) – to rodzaj wnioskowania odwołujący się do spójności systemu prawa, do jego niesprzeczności oraz założenia racjonalności ustawodawcy. Wnioskowanie *a cohaerentia* zakłada, że prawodawca nie ustanawia norm wzajemnie sprzecznych. Jeżeli norma stanowiąca wynik interpretacji danego przepisu okaże się sprzeczna z innymi normami wchodzącymi w skład systemu prawa, to na podstawie wnioskowania ze spójności można postulować odrzucenie tej normy;

– *argumentum a completudine* – to argumentacja odwołująca się do zupełności prawa. W myśl tej argumentacji należy przyjąć, że system prawa jest zupełny, a zatem nie posiada on luk (wszystkie zauważone luki mają charakter pozorny);

– *argumentum ab absurdo* (argumentacja odwołująca się do absurdu) to dyrektywa wykładni funkcjonalnej, zgodnie z którą należy odrzucić niedorzeczne interpretacje przepisu, a także te, które są sprzeczne z systemem wartości uznawanym przez prawodawcę. Stosując taki typ wnioskowania, jako przesłankę wykorzystuje się fakt, że nieuniknioną konsekwencją zaakceptowania jakiegoś stanowiska jest akceptacja innego, które jest stanowiskiem absurdalnym.

4. Podsumowanie

Analiza aktów prawnych prowadzi do wniosku, że w wielu wypadkach interpretator tekstu prawnego spotyka się z sytuacjami, które nie zostały *expressis verbis* uregulowane obowiązującymi przepisami, czyli z tzw. lukami prawnymi. W takich wypadkach powinien on w pierwszej kolejności posłużyć się dyrektywami wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Jeżeli jednak przy ich pomocy nie uda się usunąć luki w prawie, powinien posłużyć się regułami wnioskowań prawniczych. Jednym z rodzajów takich wnioskowań jest *analogia legis* polegająca na stosowaniu przepisu prawa do przypadku podobnego, który nie

został unormowany przepisami. Możliwość zastosowania tego rodzaju wnioskowania uzależniona jest jednak zarówno od spełnienia odpowiednich warunków, jak i od braku okoliczności wykluczających stosowanie *analogia legis* oraz braku zakazu stosowania *analogia legis* w obrębie konkretnych gałęzi prawa. Wszystko to przyczynia się do stwierdzenia, że dla prawidłowego wiązania skutków prawnych z analizowanym przypadkiem konieczna jest nie tylko wiedza o regułach stosowania poszczególnych wykładni prawa, ale też wiedza o regułach stosowania wnioskowań prawniczych.

Literatura

- Grzybowski S., Skąpski J., Wójcik S. [1988], *Zarys prawa cywilnego*, PWN, Warszawa.
- Hofmański P., Zabłocki S. [2011], *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Longchamps de Berier R. [1922], *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Nakładem Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Mastalski R. [1989], *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Nawrot O. [2007], *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nazar M. [1986], *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1984 r. III CZP 42/84.*, OSPiKA 1986, nr 5, poz. 6.
- Nowacki J. [1966], *Analogia legis*, PWN, Warszawa.
- Nowacki J. [2000], *Analogia legis a sprawiedliwość legalna [w:] Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Ordynacja podatkowa. Źródła i wykładnia prawa podatkowego* [2010], red. A. Kaźmierczyk, Difin, Warszawa.
- Postanowienie SN z dnia 25 maja 2001 r., WA 15/2001, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2001, nr 10, poz. 19.
- Radwański Z. [1982], *Problemy metodologiczne dogmatyki prawa cywilnego [w:] Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej. Łódź 27–28 marca 1980 r.*, red. J. Wróblewski, Ossolineum, Wrocław.
- Smoktunowicz E. [1970], *Analogia w prawie administracyjnym*, PWN, Warszawa.
- Stefaniuk K. [1986], *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1984 r., III CZP 42/84.*, OSPiKA 1986, nr 5, poz. 6.
- Stelmachowski A. [1984], *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa.
- Uchwała SN z dnia 26 września 1969 r. III CZP 8/69, OSNCP 1970, nr 6, poz. 97.
- Uchwała SN z dnia 11 października 1991 r., III CZP 37/91, OSNCP 1992, nr 4, poz. 50.
- Waśkowski E. [1936], *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Izba Adwokacka, Warszawa.
- Wyrok SN z dnia 25 listopada 1997 r., III CKN 264/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 83.
- Wyrok SN z dnia 23 marca 1999 r., II CKN 24/98, OSNC 1999, nr 11, poz. 187.
- Ziemiński Z. [1980], *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa.
- Zoll F. [1984], *Prawo cywilne w zarysie*, t. I, Księgarnia Powszechna, Kraków.

Conditions for the Use of Analogia Legis

The article examines analogia legis, the application of a legal rule to the facts of a similar but not by law regulated case. It starts with a discussion of the concept of analogia legis, followed by a look at conditions that enable the use of this type of reasoning and an examination of legal loopholes in order to determine the similarity between the facts not covered by normalisation and an actual state regulated by the law. The circumstances that would preclude the application of analogia legis are identified. Finally, other ways of drawing inferences from the rules of law beyond analogia legis are outlined.

Keywords: civil law, interpretation of the rules, application of the law, legal inference.

Małgorzata Mędrala

Katedra Prawa Publicznego

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Szczególna ochrona stosunku pracy pracowników powracających z urlopów rodzicielskich

Streszczenie

W artykule podjęta została problematyka szczególnej ochrony pracowników powracających do pracy po urlopach macierzyńskim oraz wychowawczym. W kodeksie pracy przewidziano dwie grupy szczególnych regulacji ochronnych dla pracowników w chwili powrotu z tych urlopów. Są to gwarancje w zakresie zapewnienia pracy określonego rodzaju oraz gwarancje wynagrodzeniowe.

Pracodawca jest zobowiązany w pierwszej kolejności dopuścić pracownika powracającego po urlopie rodzicielskim do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe – na stanowisku równorzędnym lub odpowiadającym jego kwalifikacjom, za wynagrodzeniem nie niższym od tego, jakie otrzymałby, pracując w okresie nieobecności na swoim stanowisku. Regulacje te pozwalają jednocześnie na dokonanie przez pracodawcę jednostronnej zmiany stosunku pracy pracownika w zakresie rodzaju pracy.

Autorka ocenia zasadność i efektywność wskazanych regulacji z perspektywy realizacji polityki społecznej państwa za pośrednictwem podmiotu zatrudniającego.

Słowa kluczowe: pracownik, pracodawca, urlop macierzyński, urlop wychowawczy.

1. Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną regulacji prawa pracy jest ochrona pracownika jako słabszej strony stosunku pracy. Dla pewnych kategorii pracowników ochrona ta zostaje dodatkowo wzmocniona ze względu na szczególnie trudną sytuację na

rynku pracy, w jakiej się znajdują. Stanowi to zarazem przejaw realizacji przez państwo za pośrednictwem pracodawcy pewnych elementów polityki socjalnej.

Przepis art. 18 Konstytucji [Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...] statuuje zasadę, że rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres tej opieki i pomocy został doprecyzowany w ramach ustawodawstwa szczegółowego, przede wszystkim poprzez przepisy kodeksu pracy. Istotną rolę odgrywają w tym zakresie zwłaszcza regulacje dotyczące szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników w ciąży oraz pracowników przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych, jak również przepisy z zakresu ochrony życia i zdrowia tej grupy pracowników.

Obciążanie pracodawcy konsekwencjami zmian w organizacji procesu pracy – w pewnym zakresie również ryzykiem płacowym – stanowi przejaw cedowania przez państwo na podmiot zatrudniający istotnych działań z zakresu polityki społecznej. Są one związane z ochroną życia i zdrowia pracownika oraz szeroko pojętą ochroną rodziny i macierzyństwa, a ich osiągnięcie bez udziału pracodawców byłoby znacznie utrudnione. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu pracodawcy powinni być obciążani realizacją celów państwowej polityki społecznej, a odpowiedzi na nie niezmiennie wywołują kontrowersje.

W niniejszym opracowaniu pragnę poświęcić uwagę zagadnieniu szczególnej ochrony przez ustawodawcę pracownika w chwili jego powrotu do pracy po okresie urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego. W przypadku urloпów rodzicielskich pracodawcy nie są wprawdzie obciążeni bezpośrednio kosztami płacowymi związanymi z nieobecnością pracownika, albowiem w tym okresie uprawnionej osobie przysługują określone świadczenia z ubezpieczeń społecznych, jednak stosunek pracy takiej osoby podlega szczególnej ochronie, co ogranicza w znacznym stopniu decyzje kadrowe pracodawcy. Realizacja celów społecznych przy udziale podmiotu zatrudniającego dotyczy zatem przerwania procesu pracy przy jednoczesnym utrzymaniu więzi prawnej istniejącej pomiędzy stronami. Charakterystyczne jest również to, że pracownicy przebywający na urloпах rodzicielskich mają ustawowo zagwarantowane prawo powrotu do pracy po okresie nieobecności bez pogorszenia warunków płacowych. W dalszej części niniejszego opracowania chciałabym się skupić na specyfice tych ostatnich rozwiązań, podjęć próbę oceny ich efektywności w kontekście realizacji założonych celów polityki społecznej państwa, w tym polityki prorodzinnej, jak również zasadności obciążania nimi pracodawców. Przed przystąpieniem do bardziej szczegółowej analizy konieczne jest jednakże krótkie scharakteryzowanie urloпów, których przedmiotowe uprawnienie dotyczy.

2. Charakter urlopów rodzicielskich

Kodeks pracy wyróżnia dwie grupy urlopów rodzicielskich: urlop macierzyński i jego pochodne – tj. urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlop macierzyński ojca, dodatkowy urlop macierzyński, dodatkowy urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlop ojcowski (art. 180–183 kodeksu pracy [Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. ...], dalej: k.p.) – oraz urlop wychowawczy.

Urlop macierzyński ma na celu stworzenie warunków do wyłączenia się pracownicy z obowiązku świadczenia pracy w okresie bezpośrednio poprzedzającym urodzenie dziecka, ma także zapewnić kobiecie możliwość zregenerowania sił po przebytych porodzie oraz umożliwić jej sprawowanie osobistej opieki nad noworodkiem¹. Urlop macierzyński ojca (zob. [Golińska 2009, s. 71–72]) jest to z kolei część urlopu macierzyńskiego wykorzystywana przez pracownika-ojca i na jego wniosek w przypadku rezygnacji przez matkę z dalszej części urlopu macierzyńskiego, po wykorzystaniu jego obowiązkowej części (tj. 14 tygodni), aż do osiągnięcia pełnego wymiaru tego urlopu ustalonego zgodnie z art. 180 § 1 k.p. Urlop macierzyński ojca może dotyczyć także sytuacji, gdy pracownica uprawniona do urlopu macierzyńskiego wymaga opieki szpitalnej ze względu na stan zdrowia uniemożliwiający jej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem, po wykorzystaniu obowiązkowej części urlopu macierzyńskiego w wymiarze 8 tygodni (art. 180 § 61 k.p.). Pracownik-ojciec może również wykorzystać pozostałą część urlopu macierzyńskiego w sytuacji, gdy pracownica zmarła w jego trakcie (art. 180 § 7 k.p.). Prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego przysługuje natomiast pracownikowi (bez względu na płeć), który przyjął dziecko na wychowanie i równocześnie wystąpił do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka. Prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego przysługuje także pracownikowi, który przyjął dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, niespokrewnionej z dzieckiem (zob. art. 183 k.p.). Ponadto od stycznia 2010 r. pracownicy mają możliwość skorzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego².

Urlop wychowawczy ma na celu umożliwienie opieki nad małym dzieckiem, jego wychowania oraz integracji rodziny. Urlop wychowawczy w wymiarze do 3 lat przysługuje pracownikowi w celu sprawowania osobistej opieki nad dziec-

¹ Podobne definicje urlopu macierzyńskiego można spotkać w literaturze prawniczej – zob. np. [Florek i Zieliński 2007, s. 237; Hintz 2009, s. 646].

² Prawo to zostało wprowadzone Ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy „Kodeks pracy” oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. ...].

kiem, które nie ukończyło czwartego roku życia. Pracownik może skorzystać dodatkowo z urlopu wychowawczego w wymiarze do 3 lat, jeżeli z powodu stanu zdrowia, potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, dziecko wymaga osobistej opieki, jednak nie dłużej niż do momentu ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Wymiar urlopu wychowawczego w konkretnym przypadku określa zainteresowany pracownik, mając możliwość skorzystania ze swojego uprawnienia jednorazowo lub dzieląc urlop maksymalnie na 4 części. Prawo do urlopu wychowawczego nie jest w zasadzie uzależnione od wkładu pracownika w rozwój zakładu pracy, gdyż do 6-miesięcznego stażu pracy, który jest warunkiem skorzystania z uprawnienia, wlicza się również poprzednie okresy zatrudnienia. Co więcej, wniosek o udzielenie urlopu wychowawczego jest dla pracodawcy wiążący (por. art. 186 k.p.).

Każdy z wymienionych rodzajów urlopów rodzicielskich może być wykorzystany wyłącznie w naturze i nie może być zamieniony na ekwiwalent pieniężny (por. [Iwulski i Sanetra 2009, s. 914]). W przepisach prawa pracy nie przewidziano również możliwości odwołania z urlopu rodzicielskiego.

3. Ustawowe gwarancje związane z powrotem pracownika do pracy po urloпах rodzicielskich

Jedną z charakterystycznych gwarancji związanych z rodzicielstwem jest szczególna ochrona pracownika przed rozwiązaniem stosunku pracy. Regułą przy tym jest, że szczególna ochrona przed rozwiązaniem stosunku pracy przysługująca pracownicy w ciąży oraz pracownikowi podczas urlopu macierzyńskiego lub urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu wychowawczego kończy się wraz z ich upływem. Od tego momentu pracodawca przy rozwiązywaniu z takim pracownikiem umowy o pracę nie podlega już ograniczeniom wynikającym z art. 177 § 1 i 186¹ k.p.

W celu zapewnienia pracownikowi gwarancji realnego powrotu do pracy po okresie nieobecności spowodowanej urodzeniem dziecka lub sprawowaniem nad nim opieki, ustawodawca przewiduje dodatkowe regulacje, które modyfikują sytuację takiego pracownika w stosunku do reszty załogi. Wyrazem dodatkowej ochrony są przepisy art. 183² oraz art. 186⁴ k.p. Wśród gwarancji nimi statuowanych wyróżnić można dwie podstawowe grupy³:

³ Art. 183² został wprowadzony Ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy „Kodeks pracy” oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. ...], które to zmiany zaczęły obowiązywać z dniem 18 stycznia 2009 r. Art. 186⁴ k.p. został wprowadzony Ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy „Kodeks pracy” oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. ...]. Regulacja zawarta w art. 186⁴ k.p. stanowi

- gwarancje w zakresie zapewnienia przez pracodawcę określonego rodzaju pracy dla powracającego z urlopu rodzicielskiego pracownika,
- gwarancje w zakresie niepogarszania wynagrodzenia w okresie korzystania z urlopu rodzicielskiego.

Korzystanie przez pracownika z urlopu rodzicielskiego stanowi usprawiedliwioną przyczynę nieobecności w pracy. Zgodnie z ogólnymi zasadami wykonywania zobowiązań po ustaniu przyczyny usprawiedliwiającej nieobecność w pracy pracownik jest zobowiązany wykonywać umówioną pracę, a pracodawca zatrudniać go i wypłacać mu umówione wynagrodzenie. Reguła ta została nieco zmodyfikowana w przypadku pracowników powracających do pracy po urlopach rodzicielskich. Na podstawie przepisu art. 183² k.p. pracodawca dopuszcza pracownika po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe – na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu lub na innym stanowisku odpowiadającym kwalifikacjom zawodowym pracownika. Analogiczne uprawnienie przewiduje przepis art. 186⁴ k.p., dotyczący obowiązku pracodawcy dopuszczenia do pracy pracownika po zakończeniu urlopu wychowawczego.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że ochrona przewidziana w powyższych przepisach dotyczy zarówno matek, jak i ojców korzystających z urlopu macierzyńskiego i wychowawczego. Pewne wątpliwości w moim przekonaniu może jednak budzić nieobjęcie zakresem ochrony urlopu ojcowskiego⁴. Brak analogicznej ochrony w zakresie powrotu do pracy pracownika po urlopie ojcowskim można uzasadnić krótkim okresem jego trwania i niewielkim prawdopodobieństwem takich zmian organizacyjnych, które mogłyby pracownikowi uniemożliwić powrót na zajmowane przed urlopem stanowisko. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych przypadkach brak ochrony może zostać wykorzystany przeciwko ojcom korzystającym z urlopów ojcowskich i dlatego ze względów celowościowych (zwłaszcza podobieństwa wszystkich omawianych rodzajów urlopów rodzicielskich) za zasadne uważam *de lege ferenda* włączenie urlopu ojcowskiego w zakres ochrony omawianych przepisów.

jednak powtórzenie regulacji, która była poprzednio zamieszczona w § 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. ...].

⁴ Zgodnie z art. 14 ustawy [Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. ...], począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r., pracownik-ojciec wychowujący dziecko ma prawo do urlopu ojcowskiego. Wymiar urlopu ojcowskiego, o którym mowa w art. 182³ § 1 k.p., w 2010 r. i 2011 r. wynosił 1 tydzień, zaś obecnie wynosi 2 tygodnie.

W doktrynie słusznie zauważono, że rozpatrywane tu przepisy wbrew ich dosłownemu brzmieniu nie ustanawiają nowego obowiązku pracodawcy w celu wzmocnienia ochrony stosunku pracy pracownika, lecz zmieniają istniejący przed ustanowieniem tego przepisu obowiązek pracodawcy dopuszczenia pracownika po zakończeniu urlopu rodzicielskiego do pracy na dotychczas zajmowanym stanowisku (por. [Hintz 2009]). Ich specyfika polega na tym, że obowiązek ten został wprost wyartykułowany przez ustawodawcę. Ponadto w przypadku, gdy wykonanie go nie jest możliwe, obowiązują dodatkowe gwarancje mające na celu ochronę stosunku pracy pracownika. Należy przy tym podkreślić, że regulacje te umożliwiają pracodawcy dokonanie jednostronnej, trwałej zmiany treści stosunku pracy w postaci ustalenia innego rodzaju pracy od rodzaju pracy umówionego przez strony.

W świetle omawianych przepisów w pierwszej kolejności powinna mieć zastosowanie reguła ogólna, obowiązująca w przypadku powrotu pracownika po każdej usprawiedliwionej nieobecności w pracy: pracodawca ma obowiązek dopuścić takiego pracownika do pracy na dotychczasowym stanowisku. Dopiero gdy zatrudnianie pracownika na dotychczasowym stanowisku nie jest możliwe, pracodawca powinien rozważyć dopuszczenie go do pracy na innym stanowisku równorzędnym lub nawet na stanowisku niższym, ale odpowiadającym jego kwalifikacjom. Omawiany obowiązek zatrudnienia nie oznacza przy tym obowiązku dokonania czynności powodującej nawiązanie stosunku pracy, udzielenie urlopu nie powoduje bowiem jego ustania, lecz zawieszenie. Ideą analizowanych regulacji jest rzeczywiste zatrudnienie, a nie formalne dopełnienie tego obowiązku. Tym samym szczególnie wzmocnienie funkcji ochronnej w kontekście analizowanych przepisów przejawia się w tym, że pracodawca nie może ograniczyć się do wypełniania obowiązku w zakresie dopuszczenia pracownika do pracy w ramach ustalonego w umowie stanowiska pracy, ale powinien dodatkowo przy braku takiej możliwości zweryfikować możliwość zatrudnienia pracownika na innych wskazanych stanowiskach, co w praktyce, zwłaszcza przy większej liczbie pracowników i różnorodności ich zakresów obowiązków, może być niejednokrotnie trudne do poddania obiektywnej ocenie.

Dokonując analizy wybranych regulacji k.p., pozytywnie należy ocenić ich zamierzony walor ochronny w stosunku do regulacji ogólnej. Z drugiej strony nie sposób nie zwrócić uwagi na ich niefortunną redakcję. Ustawodawca, używając w cytowanych przepisach zwrotu „dopuszcza”, przesądza o tym, że pracodawca może dokonać w takim przypadku zmiany jednego z istotnych warunków pracy pracownika bez jego zgody, tj. rodzaju pracy. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 1 października 1984 r. Sąd Najwyższy orzekł, że zatrudnienie pracownika po zakończeniu urlopu wychowawczego na innym stanowisku niż zajmowane przed urlopem, jednakże

równorzędnym lub odpowiadającym jego kwalifikacjom, za wynagrodzeniem nie niższym od pobieranego przed tym urlopem, nie wymaga wypowiedzenia pracownikowi przez pracodawcę dotychczasowych warunków pracy [Wyrok SN z dnia 1 października 1984 r. ...]⁵. Ustawodawca zezwala więc w tym wypadku na trwałą zmianę istotnych warunków pracy w sposób jednostronny przez pracodawcę. Przepisy te stanowią swego rodzaju wyjątki od ogólnych kodeksowych regulacji w zakresie zmiany warunków pracy i płacy pracownika, w świetle których każda zmiana warunków pracy i płacy co do zasady wymaga zachowania trybu porozumienia lub wypowiedzenia zmieniającego (zob. art. 42 § 1–3 k.p.). W tym kontekście powyższe rozwiązanie nie wydaje się zbyt daleko idącym. Jest ono zarazem bardziej restrykcyjne niż rozwiązanie występujące w regulacjach unijnych. Warto w tym miejscu odwołać się do brzmienia art. 15 Dyrektywy nr 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, zgodnie z którym kobieta po zakończeniu urlopu macierzyńskiego (wychowawczego) jest uprawniona do powrotu do swojej pracy lub na równorzędne stanowisko na warunkach nie mniej dla niej korzystnych i do korzystania z każdej poprawy warunków pracy, do której byłaby uprawniona w trakcie swojej nieobecności. Biorąc powyższe pod uwagę, uważam, że wystarczającym i mniej kontrowersyjnym rozwiązaniem ze strony ustawodawcy krajowego byłoby wprowadzenie obowiązku zaoferowania pracownikowi przez pracodawcę stanowiska równorzędnego lub odpowiadającego jego kwalifikacjom. Ze względu na zasadę swobody nawiązania stosunku pracy (zob. art. 11 k.p.) pracownik powinien mieć możliwość wyrażenia zgody na zmianę stanowiska pracy jako istotnego elementu stosunku pracy wiążącego go z pracodawcą, tym bardziej, że zmiana ta może dotyczyć np. stanowiska wymagającego niższych kwalifikacji. W myśl ogólnej reguły zmiana rodzaju pracy jako istotnego składnika treści umowy o pracę powinna odbywać się za zgodą obu stron stosunku pracy, nawet jeśli nie powoduje ona pogorszenia warunków płacy pracownika. Trudno znaleźć uzasadnienie aksjologiczne, które tłumaczyłoby odstępianie od tej reguły.

4. Dodatkowe gwarancje w zakresie zapewnienia stanowiska pracy

W przypadku, gdy pracodawca nie ma możliwości zapewnienia pracownikowi powracającemu z urlopu rodzicielskiego dotychczasowego stanowiska, powinien

⁵ Choć rozstrzygnięcie to zapadło na podstawie analogicznej regulacji odnoszącej się do urlopu wychowawczego, to ze względu na brzmienie przepisów zachowuje ono swoją aktualność w odniesieniu do nowej regulacji związanej z powrotem z urlopu macierzyńskiego.

dopuszczyć go do pracy na stanowisku równorzędnym lub odpowiadającym jego kwalifikacjom. Ustawodawca nie zdefiniował przy tym pojęć: stanowisko równorzędne i stanowisko odpowiadające kwalifikacjom pracownika. Zrezygnowano także z określenia kryteriów kwalifikacji pracownika. Wykładnia celowościowa i literalna omawianych przepisów nie pozostawia jednak wątpliwości, że równorzędność powinna być odnoszona do porównywalnych elementów zatrudnienia sprzed urlopu wychowawczego. Za trafny uważam pogląd, że równorzędność zatrudnienia odnosi się do wszystkich koniecznych elementów umowy o pracę (art. 29 § 1 k.p.) [Świątkowski 1981, s. 155]. Według Sądu Najwyższego za równorzędne można uznać stanowisko, które zapewnia nie tylko wynagrodzenie na poziomie nie niższym niż zastrzeżone w umowie w okresie poprzedzającym udzielenie urlopu, ale także dotychczasową pozycję zawodową oraz możliwości awansowe nie mniejsze od posiadanych uprzednio [Uchwała SN z dnia 27 września 1979 r. ...]. W ocenie równorzędności poszczególnych stanowisk może okazać się pomocny schemat lub regulamin organizacyjny danego zakładu pracy [Jackowiak 1994].

W kontekście „stanowiska odpowiadającego kwalifikacjom pracownika” należy zwrócić uwagę, że w przepisach mowa jest o kwalifikacjach bez jakiegokolwiek przymiotnika. W doktrynie słusznie zwrócono uwagę, że nie wiadomo, o jakie kwalifikacje w tym wypadku chodzi: zawodowe, osobiste czy moralne [Jackowiak 1994]. W centrum uwagi pozostają kwalifikacje zawodowe, choć należy zgodzić się z poglądem, że w stosunku do osób, którym stawia się wymagania także w zakresie innych rodzajowo kwalifikacji, wymóg ten winno się rozumieć szerzej. Jeśli więc od pracownika na danym stanowisku wymaga się kwalifikacji osobistych (np. obywatelstwa), a dana osoba przed powrotem z urlopu utraciła takie kwalifikacje, można ją zatrudnić jedynie na stanowisku, dla którego przepisy nie precyzują tego rodzaju wymogu. Będzie to zatem zatrudnienie zgodne z kwalifikacjami posiadanymi w momencie powrotu do pracy, a nie zatrudnienie na stanowisku równorzędnym [Jackowiak 1994].

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu uchwały z dnia 10 grudnia 1979 r., Sąd Najwyższy wyjaśnił pojęcie kwalifikacji, stwierdzając, że przez kwalifikacje zawodowe pracownika należy rozumieć zarówno umiejętności posiadane przez niego przed udzieleniem mu bezpłatnego urlopu, jak i takie, które uzupełnił on w następstwie przyuczenia przez pracodawcę do zawodu na stanowisku zaproponowanym mu po powrocie z urlopu. Ocena tych okoliczności powinna uwzględniać zasadę ochrony wynagrodzenia pracownika korzystającego z bezpłatnego urlopu z tytułu opieki nad małym dzieckiem, jak i możliwości oraz potrzeby pracodawcy związane z postępem technicznym, warunkowanym podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników.

W literaturze słusznie zwrócono w tym kontekście uwagę na pojęcie rzeczywistych kwalifikacji zawodowych pracownika⁶. Ocena poziomu i rodzaju rzeczywistych kwalifikacji zawodowych jest zawsze zabiegiem trudnym z uwagi na znaczne zindywidualizowanie poziomu wiedzy i umiejętności, przy równoczesnym braku precyzyjnych kryteriów oceny. W związku z tym powstaje istotne z praktycznego punktu widzenia pytanie, czy w momencie powrotu pracownika do pracy kryterium oceny prawidłowości doboru stanowiska powinny stanowić jego kwalifikacje zawodowe odzwierciedlone za pomocą mierników formalnych, czy też kwalifikacje rzeczywiście posiadane.

Zgodnie z art. 102 k.p. kwalifikacje zawodowe pracowników wymagane do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku mogą być ustalane w przepisach prawa pracy przewidzianych w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz rozporządzeniach określających zasady wynagradzania pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej. Podstawowymi miernikami kwalifikacji zawodowych pracowników są wykształcenie i staż pracy. W ramach wykształcenia określa się niekiedy szczegółowo kierunek ukończonych studiów lub szkoły. Od pracowników wymaga się często posiadania pewnego stażu zatrudnienia odpowiadającego charakterowi pracy na powierzonym stanowisku.

Analizując zagadnienie stanowiska odpowiadającego kwalifikacjom zawodowym pracownika w perspektywie rzeczywistych kwalifikacji zawodowych posiadanych przez niego w momencie powrotu do pracy, można naszkicować trzy podstawowe możliwości⁷. Osoba korzystająca z urlopu rodzicielskiego może cały czas poświęcać opiece nad dzieckiem i pozostawać w bezczynności zawodowej. Jej rzeczywiste kwalifikacje zawodowe ulegają wówczas obniżeniu. Zatrudnienie na stanowisku równorzędnym nie wydawałoby się w pełni uzasadnione, natomiast zatrudnienie na stanowisku odpowiadającym rzeczywistym kwalifikacjom oznaczałoby przesunięcie do pracy niżej kwalifikowanej, jednak z obowiązkiem zachowania wynagrodzenia na poziomie sprzed urlopu. Kwalifikacje zawodowe osoby korzystającej z urlopu rodzicielskiego mogą też ulec podwyższeniu, gdy osoba ta w czasie urlopu kształci się lub pracuje w dopuszczalnym wymiarze. Może więc zachodzić potrzeba przesunięcia jej na inne, zgodne z nowymi kwalifikacjami

⁶ Ograniczając rozważania jedynie do kwalifikacji zawodowych, należy podkreślić, że każdy człowiek dysponuje pewnym zasobem wiedzy i umiejętności czerpanych z różnych źródeł, gromadzonych w ciągu całego życia, wykraczających poza zakres wiedzy i umiejętności wyniesionych ze szkoły i zdobytych w związku z wieloletnią pracą zawodową. W jego ramach mieści się wycinek wiedzy i umiejętności, które są niezbędne i wystarczające do wykonywania pracy na określonym stanowisku (czy w danym zawodzie). Ten wycinek nazywany jest rzeczywistymi kwalifikacjami zawodowymi [Jackowiak 1994].

⁷ W doktrynie rozróżnienie tych rodzajów kwalifikacji wprowadza U. Jackowiak [1994].

stanowisko, gdyż zakład pracy musi rozważyć, czy zatrudnienie na stanowisku równorzędnym nie godziłoby w zasadę racjonalnego wykorzystania kwalifikacji. Zatrudnienie zgodne z nowymi kwalifikacjami leży także w interesie pracownika, sprzyjać bowiem będzie doskonaleniu nowo nabytych kwalifikacji. Trzecia możliwość to utrzymanie przez pracownika rzeczywistych kwalifikacji zawodowych na poziomie osiągniętym w okresie poprzedzającym przejście na urlop wychowawczy. Jedynie w trzecim wypadku zatrudnienie na stanowisku równorzędnym może okazać się rozwiązaniem nieproblematycznym.

Moim zdaniem, dokonując oceny możliwości zatrudniania pracownika na stanowisku równorzędnym lub odpowiadającym jego kwalifikacjom zawodowym, pracodawca powinien uwzględnić nie tylko formalne, ale przede wszystkim rzeczywiste, weryfikowalne kwalifikacje pracownika w momencie powrotu do pracy. Przemawia za tym wykładnia celowościowa, w szczególności funkcja ochronna, jaką omawiane przepisy mają spełniać. Wymóg zgodności z kwalifikacjami zawodowymi stanowi przejaw dbałości o interes pracownika i sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu jego aktualnych kwalifikacji. Takie rozumienie omawianych przepisów ma duże znaczenie także w sytuacji, gdy zakład pracy ze względów organizacyjnych nie ma warunków do zatrudnienia osoby powracającej z urlopu na stanowisku dotychczasowym czy równorzędnym.

5. Gwarancje wynagrodzeniowe

W ścisłym związku z gwarancjami w zakresie zapewnienia określonego rodzaju stanowiska pracy pracownikowi powracającemu do pracy po zakończeniu urlopu rodzicielskiego pozostają gwarancje w zakresie wysokości wynagrodzenia za pracę, które pracownik powinien otrzymywać na tym stanowisku po swoim powrocie. W tym zakresie przepisy art. 186⁴ oraz art. 183² k.p. jedynie pozornie się różnią.

Przepis art. 186⁴ k.p. odnoszący się do wynagrodzenia za pracę pracownika powracającego do pracy po zakończeniu urlopu wychowawczego stanowi, że niezależnie od tego, jakie ostatecznie stanowisko będzie zajmował pracownik po swoim powrocie, przysługuje mu wynagrodzenie nie niższe od wynagrodzenia przysługującego w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed urlopem. W orzecznictwie wskazuje się, że ochrona wynagrodzenia pracownika zatrudnionego przed udzieleniem urlopu wychowawczego, jak i po powrocie z niego w akordowym systemie wynagrodzenia, polega na zapewnieniu pracownikowi po powrocie z urlopu na stanowisku pracy odpowiadającego prawnym wymaganiom takiej samej stawki osobistego zaszeregowania, jaka była poprzednio określona w umowie o pracę (por. [Uchwała SN z dnia 10 grudnia 1979 r. ...]).

Podkreśla się, że pracodawca nie czyni zadość przepisom prawa, jeżeli po urlopie wychowawczym zatrudnia pracownicę na stanowisku, dla którego górna granica wynagrodzenia jest niższa niż dla stanowiska poprzednio przez nią zajmowanego (zob. [Uchwała SN z dnia 27 września 1979 r. ...]).

Zakład pracy zobowiązany jest zapewnić pracownicy nie tylko wynagrodzenie na poziomie nie niższym niż zastrzeżone umownie w okresie poprzedzającym udzielenie urlopu, ale również zapewnić jej dotychczasową pozycję zawodową oraz możliwości awansowe nie mniejsze od posiadanych uprzednio. Jest to zgodne z szeroko pojmowaną ochroną uprawnień kobiet, które korzystają z urlopu w celu opieki nad małym dzieckiem. Nie można uznać stanowiska za równorzędne pod względem wynagrodzenia, jeżeli pozbawia ono pracownicę awansu płacowego, który uprzednio posiadała.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2008 r. podstawą określenia wysokości wynagrodzenia pracownika powracającego do pracy po urlopie wychowawczym nie jest wynagrodzenie pobierane przez niego przed urlopem, lecz wynagrodzenie przysługujące mu w dniu podjęcia pracy na stanowisku, które zajmował przed urlopem⁸. Jeżeli zatem w trakcie korzystania przez pracownika z urlopu doszło do zmian płacowych dotyczących tego stanowiska, to zmiany te dotyczą także jego wynagrodzenia. Innymi słowy, podstawą określenia wysokości wynagrodzenia nie jest wynagrodzenie pobierane przez pracownika przed urlopem, lecz wynagrodzenie przysługujące aktualnie na stanowisku, z którego pracownik odszedł na urlop [Wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r. ...].

Z kolei przepis art. 183² k.p. stanowi, że wynagrodzenie pracownika po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego powinno odpowiadać wynagrodzeniu za pracę, które otrzymywałby, gdyby nie korzystał z urlopu. Przepis ten sprowadza się zatem również do obowiązku uwzględnienia przez pracodawcę wszelkich zmian płacowych na zajmowanym stanowisku na korzyść pracownika w trakcie korzystania z urlopu.

Reasumując, w przypadku obu przepisów pracownikowi przysługiwać powinno wynagrodzenie takie, jakie obowiązuje na zajmowanym przez niego stanowisku w chwili jego powrotu z danego rodzaju urlopu rodzicielskiego, z uwzględnieniem wszelkich zmian płacowych na korzyść pracownika. Dopuszczalne jest obniżenie grupy zaszerzegowania pod warunkiem zachowania kwoty wynagrodzenia nie niższej niż pobierana przed urlopem [Uchwała SN z dnia 12 marca 1981 r. ...].

⁸ Orzeczenie wydane z uwzględnieniem uprzednio obowiązującego § 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych, w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2004 r. i art. 186⁴ k.p. w aktualnym stanie prawnym.

W tym wypadku względy socjalne przeważają więc nad zasadą kształtowania wysokości wynagrodzenia według ilości i jakości świadczonej pracy.

6. Możliwość rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem powracającym z urlopu rodzicielskiego

Kolejną ważną kwestią w ramach omawianego zagadnienia jest często pojawiający się w praktyce problem dopuszczalności wypowiedzenia zmieniającego lub definitywnego w stosunku do osoby podejmującej pracę po zakończeniu urlopu rodzicielskiego. Z brzmienia omawianych przepisów jednoznacznie wynika, że dopuszczenie pracownika do pracy po powrocie z urlopu rodzicielskiego na jedno ze wskazanych stanowisk jest bezwzględny obowiązkiem pracodawcy. W przypadku niewykonania tego obowiązku przez pracodawcę pracownik może dochodzić swoich uprawnień na drodze sądowej.

W dotychczasowym orzecznictwie dominuje jednak pogląd, że przepisy dotyczące obowiązku dopuszczenia pracownika do pracy po zakończonym urlopie rodzicielskim nie stanowią przeszkody do dokonania następnie przez pracodawcę wypowiedzenia stosunku pracy. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 listopada 1994 r. dopuścił tę możliwość, jeżeli pracodawca nie może zatrudnić pracownika na jakimkolwiek z opisanych stanowisk (tj. stanowisku dotychczasowym, równorzędnym lub innym odpowiadającym kwalifikacjom)⁹. W moim przekonaniu pogląd ten co do zasady zasługuje na aprobatę, choć w pewnym zakresie może budzić zastrzeżenia i wymaga dokonania uściśleń. Obwarowany omawianymi przepisami obowiązek zatrudnienia stanowi istotny element ochrony trwałości stosunku pracy. W tym ujęciu można podać w wątpliwość słuszność stanowiska Sądu Najwyższego, że zakaz wypowiedzenia stosunku pracy obejmuje jedynie okres urlopu rodzicielskiego i kończy się wraz z upływem tego okresu. Automatyczne stosowanie się do orzeczenia SN negowałoby cel postanowień omawianych przepisów, sprowadzałoby się bowiem do zezwolenia na rozwiązanie stosunku pracy niezwłocznie po formalnym jego reaktywowaniu, tj. po zakończeniu urlopu macierzyńskiego czy wychowawczego. Tymczasem wykładnia celowościowa przemawia za tym, że obowiązek zatrudnienia pracowników powracających po usprawiedliwionej nieobecności (w tym po urlopie macierzyńskim czy wychowawczym) musi być rozumiany nie tylko jako obowiązek formalnego dopuszczenia pracownika do pracy po zakończeniu urlopu, ale także jako obowiązek rzeczywistego zatrudnienia w dalszym okresie. Jedynie takie rozumienie tego obowiązku

⁹ Wyrok ten zapadł w odniesieniu do pracownika powracającego z urlopu wychowawczego, lecz ze względu na analogiczne brzmienie przepisu należy uznać, że zachowuje on swoją aktualność.

służy faktycznej ochronie trwałości stosunku pracy tej kategorii pracowników. Podstawą dopuszczalności wypowiedzenia stosunku pracy nie może być każda uzasadniona przyczyna – leżąca na ogół po stronie pracodawcy – przewidziana dla normalnych sytuacji pracowniczych.

W kontekście powyższego powstaje zasadnicze pytanie, kiedy dopuszczenie pracownika do pracy na dotychczasowym stanowisku nie będzie możliwe. Uważam, że okoliczności te mogą uzasadniać względy organizacyjne, jak likwidacja stanowiska pracy czy całkowita likwidacja komórki organizacyjnej, w której zatrudniony był pracownik. Uzasadnianie zwolnienia powracającego pracownika likwidacją stanowiska pracy będzie niezasadne w sytuacji, gdy pracodawca zatrudni w międzyczasie inną osobę na jego miejsce. Należy wziąć pod uwagę także regulacje prawa unijnego oraz stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Kluczowym aktem prawnym jest tu Dyrektywa nr 85 z dnia 19 października 1992 r. (92/85/EWG) w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią¹⁰. *Ratio legis* dyrektywy to ochrona pracy kobiet w ciąży i w okresie poporodowym, sięgająca nie dalej niż do końca urlopu macierzyńskiego. Rozwiązanie takie wynika ze szczególnej więzi, jaka łączy matkę z potomstwem niedługo po porodzie, oraz niedogodności wynikających z kondycji fizycznej i psychicznej kobiety na samym początku macierzyństwa, związanych również z jej powrotem do pracy. Ochrona macierzyństwa, jaką statuuje dyrektywa, nie ogranicza się jedynie do ochrony życia i zdrowia kobiet przed zagrożeniami, jakie niesie za sobą środowisko pracy, ale także do gwarancji stabilizacji zatrudnienia i możliwości pogodzenia obowiązków zawodowych z opieką nad potomstwem. Zgodnie z orzeczeniem ETS z dnia 11 października 2007 r. wykładni art. 10 Dyrektywy Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. należy dokonywać w ten sposób, że zakazuje on nie tylko doręczenia w okresie ochronnym, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, decyzji o zwolnieniu z powodu ciąży lub urodzenia dziecka, lecz także rozpoczęcia działań przygotowawczych do takiej decyzji przed końcem tego okresu. Uważam, że za tego rodzaju działania przygotowawcze można by uznać zatrudnienie w miejsce nieobecnego pracownika innej osoby na podstawie umowy stałej zamiast np. na podstawie umowy o pracę na zastępstwo.

Ostrożne stanowisko należałoby zająć także w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę z powodu redukcji etatów. Przy tego rodzaju przyczynie wypowiedzenia umowy o pracę pracodawca powinien bowiem zastosować uzasadnione kryteria doboru w celu wytypowania do zwolnienia konkretnego pracownika spośród wszystkich zatrudnionych w ramach danej kategorii stanowisk. Nie

¹⁰ Dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG.

oznacza to automatycznie, że niedopuszczenie do pracy pracownika powracającego z urlopu rodzicielskiego nie jest obiektywnie możliwe. Tego rodzaju przyczyna wypowiedzenia byłaby zasadna jedynie pod warunkiem, że pracodawca jednocześnie zakłada, że stosując obiektywne kryteria doboru, do zwolnienia wybrany zostanie pracownik powracający po urlopie. Na gruncie orzecznictwa Sądu Najwyższego pracodawca przy doborze pracowników do zwolnienia może brać pod uwagę umiejętności, kwalifikacje zawodowe, przebieg pracy i dyspozycyjność, jak również wyniki pracy i zaangażowanie (zob. np. [Wyrok SN z dnia 27 listopada 1997 r. ...]). Wypowiedzenie umowy o pracę pracownikowi powracającemu z urlopu rodzicielskiego będzie zatem uzasadnione, jeżeli pracodawca jest w stanie wykazać wybranie jego osoby do zwolnienia obiektywnymi okolicznościami, np. najniższymi kwalifikacjami zawodowymi czy najgorszymi wynikami pracy.

Istotne jest także to, że w przypadku, gdy pracodawca nie dysponuje już stanowiskiem, na którym zatrudniony jest powracający z urlopu rodzicielskiego pracownik, zgodnie z przepisami art. 183² i art. 186³ k.p. pracodawca powinien w dalszej kolejności rozważyć zaoferowanie stanowiska równorzędnego lub innego odpowiadającego kwalifikacjom zawodowym pracownika. W tym kontekście powstaje pytanie, kiedy obowiązek pracodawcy w tym zakresie zostanie wypełniony. Można wyrazić pogląd, że wystarczające będzie zweryfikowanie, czy w danym momencie pracodawca dysponuje wolnym stanowiskiem wskazanym rodzajowo przez ustawodawcę. Wydaje się jednak, że biorąc pod uwagę względy celowościowe, zwłaszcza założony cel ochronny analizowanych regulacji, nie jest wykluczony inny pogląd, a mianowicie, że pracodawca powinien w tym celu dokonać wyboru pomiędzy powracającym pracownikiem a pracownikami zatrudnionymi także na stanowiskach równorzędnych lub odpowiadających kwalifikacjom pracownika, jeżeli tylko faktycznie istnieje stanowisko tego rodzaju. Choć pogląd ten na pozór wydaje się rygorystyczny, w mojej ocenie nie można go wykluczyć, zwłaszcza wobec kategorię brzmienia omawianych przepisów.

Co więcej, jeżeli pracodawca chce podjąć decyzję o zmianie warunków pracy i płacy pracownicy powracającej z urlopu macierzyńskiego lub też wypowiedzieć jej umowę na czas nieokreślony, powinien mieć na względzie zakaz dyskryminowania pracowników ze względu na płeć oraz rodzicielstwo. Przyczyną wypowiedzenia umowy o pracę nie mogą być kryteria, które choć w pośredni sposób miałyby charakter dyskryminacyjny ze względu na macierzyństwo.

7. Konkluzje

Wzmocnienie gwarancji powrotu do pracy pracowników po zakończonych urloпах rodzicielskich co do zasady należy ocenić pozytywnie. W obecnej sytuacji rynkowej kraju, zwłaszcza wobec niżu demograficznego, polityka prorodzinna państwa odgrywa niezwykle istotną rolę. Szczególne gwarancje powrotu pracownika po urlopie rodzicielskim, a zwłaszcza macierzyńskim, uzasadniają oczywiste racje społeczne. Powrót pracownika po okresie nieobecności spowodowanej opieką nad dzieckiem nie jest łatwy z wielu powodów: dezaktualizacji kwalifikacji zawodowych, utraty kontaktu z rynkiem pracy, obawy pracodawców przed zatrudnianiem pracowników – zwłaszcza kobiet – posiadających dzieci, postrzeganych jako mniej dyspozycyjnych. Stąd też samo istnienie tego rodzaju gwarancji może mieć znaczny walor informacyjny oraz odstraszać pracodawców przed podejmowaniem jakichkolwiek działań w celu rozwiązania stosunku pracy z pracownikami w związku z korzystaniem przez nich z urloпów rodzicielskich.

Faktyczna realizacja funkcji ochronnej wskazanych regulacji w dużej mierze zależeć będzie jednak od odpowiedniego ukształtowania praktyki orzeczniczej. Obecnie nie jest ona szczególnie przychylna dla pracowników. Duże problemy sprawia niefortunne sformułowanie omawianych przepisów. Do tej pory nie ma np. jednoznacznych odpowiedzi na pytanie, jak należy ujmować obowiązek dopuszczenia do pracy pracownika powracającego z urlopu rodzicielskiego w przypadku braku dotychczasowego stanowiska pracy. Stwarza to szerokie pole interpretacyjne, co nie jest korzystne dla pracowników i nie do końca pozostaje w zgodzie z regulacjami unijnymi. Regulacje unijne skłaniają się bowiem ku szerszemu traktowaniu oceny możliwości dopuszczenia pracownika do pracy w przypadku zatrudnienia w czasie jego urlopu rodzicielskiego innych pracowników czy wprowadzenia zmian organizacyjnych.

W kontekście polskich i unijnych regulacji należy zwrócić uwagę także na brak zróżnicowania w polskich przepisach sytuacji pracownika powracającego z urlopu wychowawczego i macierzyńskiego. Z tej perspektywy regulacje te oceniam krytycznie. Z aksjologicznego punktu widzenia bardziej uzasadnione i społecznie akceptowalne byłoby zwiększenie ochrony dla pracowników powracających z urlopu macierzyńskiego w stosunku do pracowników powracających z urlopu wychowawczego. Brak zróżnicowania tych sytuacji wydaje się nadmiernym przezrucaniem na pracodawców realizacji polityki społecznej państwa. W praktyce problem ten jest szczególnie istotny w przypadku pracowników korzystających bezpośrednio z kilku następujących po sobie urloпów wychowawczych obejmujących okresy kilkuletnie. Z praktyki wynika, że zbyt duża liczba uprawnień wywołuje niezamierzone negatywne skutki. W szczególności zaliczyć do nich można niechęć do zatrudniania kobiet.

De lege ferenda rozważyć należałoby także obowiązek zaoferowania pracownikowi stanowiska równorzędnego lub odpowiadającego jego kwalifikacjom. Odstępowanie od zasady swobody nawiązania i zmiany stosunku pracy na rzecz obowiązku dopuszczenia pracownika do pracy na innym stanowisku nie wydaje się aksjologicznie uzasadnione w omawianych sytuacjach.

Literatura

- Dyrektywa nr 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. UE L 204 z 26.07.2006.
- Dyrektywa nr 85 z dnia 19 października 1992 r. (92/85/EWG) w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią, Dz.Urz. WE L 348 z 28.11.1992.
- Florek L., Zieliński T. [2007], *Prawo pracy*, wyd. 9, C.H. Beck, Warszawa.
- Golińska M. [2009], *Urlopy. Poradnik kompletny*, Infortnext, Warszawa.
- Hintz A. [2009], *Komentarz do art. 186⁴ k.p.* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, wyd. 6, LEX, Warszawa 2011.
- Iwulski J., Sanetra W. [2009], *Komentarz do Kodeksu pracy*, LexisNexis, Warszawa.
- Jackowiak U. [1994], *Sytuacja pracownicza kobiet*, Lex, Gdańsk.
- Kodeks pracy. Komentarz* [2009], red. B. Wagner, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych, Dz.U., nr 60, poz. 277, z późn. zm.
- Świątkowski A. [1981], *Urlopy opiekuńcze*, PWN, Warszawa–Kraków.
- Uchwała SN z dnia 27 września 1979 r., I PZP 37/79, OSNCP 1980, nr 1–2, poz. 22.
- Uchwała SN z dnia 10 grudnia 1979 r., I PZP 40/79, OSNCP 1980, nr 6, poz. 111.
- Uchwała SN z dnia 12 marca 1981 r., V PZP 4/80, OSN 1981, nr 10, poz. 182.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. „Kodeks pracy”, Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94.
- Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy „Kodeks pracy” oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 213, poz. 2081.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy „Kodeks pracy” oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 233, poz. 1460.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy „Kodeks pracy” oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 237, poz. 1654.
- Wyrok ETS z dnia 11 października 2007 r. w sprawie N. Paquay v. Société d’architectes Hoet + Minne SPRL, C-460/06.
- Wyrok SN z dnia 1 października 1984 r., I PRN 129/84, OSNCP 1985, nr 7, poz. 93.
- Wyrok SN z dnia 3 listopada 1994 r., I PRN 77/94, OSNP 1995, nr 2, poz. 24.
- Wyrok SN z dnia 27 listopada 1997 r., I PKN 401/97, OSNP 1998, nr 18, poz. 542.
- Wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r., II PK 143/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 67.

Special Protection of Employment Contracts for Employees Returning from Childcare Leave

The paper examines the characteristics of protective legal regulations for employees returning from maternity or childcare leave. According to the Polish Labour Code, there are two groups of specified protective prescriptions granting employees the right to return to the same post and at the same pre-leave remuneration.

An employer is required to give employees their positions back at the end of the childcare leave either in the capacity in which they were employed before taking leave, or, if that is not possible, at an equivalent position or one that corresponds to the employee's professional qualifications, for remuneration not lower than what they were receiving before taking leave. However, the law does allow the employer to change the employee's position without his or her consent. The paper assesses the effectiveness and justness of such regulations from the perspective of employers realising state social policy.

Keywords: employer, employee, maternity leave, childcare leave.

Kinga Michałowska

Katedra Prawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prawo do życia rodzinnego na tle ogólnie pojmowanej prywatności jednostki

Streszczenie

Artykuł podejmuje zagadnienie zakresu pojęciowego prawa do prywatności, analizowanego od strony dominujących w literaturze sposobów ujmowania prawa do prywatności oraz jego źródła. Z uwagi na poczynione na wstępie założenie występowania relacji wartość – dobro osobiste – prawo podmiotowe rozważania ukierunkowane są na udowodnienie zasadniczej tezy artykułu, że prawo do życia rodzinnego to samodzielna wartość ujęta w ramy wyodrębnionego dobra osobistego. Treść artykułu stanowi zestawienie obu praw (do prywatności i do życia rodzinnego), ustalenie ich wzajemnej relacji i uzasadnienie przyjętej tezy.

Słowa kluczowe: prywatność, prawo do prywatności, życie rodzinne, dobra osobiste.

1. Wprowadzenie

Zachowania jednostki determinowane są przyjętymi w danym systemie prawnym regułami postępowania ujętymi w strukturę obowiązujących norm prawnych. Podstawą wyodrębnienia normy prawnej i zagwarantowania jej odmiennego niż innym regułem statusu jest potrzeba oddziaływania na zachowania jej adresatów [Z *teorii i filozofii...* 2007, s. 55]. Uzasadnienie uznania i faktu obowiązywania normy prawnej wiąże się z odniesieniem jej do powszechnie akceptowanego i przyjętego w danym porządku prawnym systemu wartości [Chałas 2003, s. 21].

System ten kreują wartości, na których oparta jest ustawa zasadnicza¹ i których wyodrębnienie od innych, nieujętych w ramy prawne wartości uniwersalnych, nastąpiło z uwagi na przypisaną wybranej ich grupie cechę szczególną [Kowalczyk 2001, s. 207]. Ochronie tak wyodrębnionych wartości, ujmowanych w postaci dóbr osobistych, służą gwarantowane jednostce prawa podmiotowe funkcjonujące w granicach tym dobrom wyznaczonych.

Dla dalszych rozważań kluczowe jest założenie występowania relacji wartość – dobro osobiste – prawo podmiotowe, w której wartość ujmowana w kategorii ogólnej – dobra prawne – zostaje uznana za dobro osobiste (ewentualnie na podstawie wyodrębnionej cechy wspólnej tworzy grupę dóbr osobistych), a zakres i sposób ochrony tak wyodrębnionego dobra zapewnia właściwe prawo podmiotowe. Wyodrębnienie konkretnego dobra – poza dobrami wskazanymi w treści art. 23 kodeksu cywilnego [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. ...], dalej: k.c. – następuje na podstawie działalności orzeczniczej kreującej nowe postacie dóbr osobistych z uwagi na potrzebę zapewnienia tym dobrom szczególnej ochrony. Zakres i sposób ochrony tak określonej relacji wyznaczają prawa podmiotowe chroniące poszczególne dobra osobiste.

Niniejsze opracowanie skupia się na określeniu podstaw prawnych oraz przesłanek wskazujących na potrzebę wyodrębnienia obok powszechnie akceptowanej wartości ogólnej, jaką jest prawo do prywatności², grupy (rodziny) dóbr osobistych ujętych w postaci prawa do życia rodzinnego (wartości życia rodzinnego), a także na pokazaniu ich wzajemnej relacji i zakresów krzyżowania się. Choć analiza tego zagadnienia nie jest analizą pionierską – w literaturze istnieją liczne opracowania dotyczące tego problemu – z uwagi na podzielone opinie co do potrzeby wyodrębnienia z prawa do prywatności grupy dóbr kwalifikowanych ogólnie jako wartości życia rodzinnego, przy wsparciu dość jednolitej linii orzeczniczej, temat warty jest głębszych rozważań.

¹ Podkreślenia wymaga niezaprzeczalny fakt, że kulturę każdego społeczeństwa tworzy wspólnota pewnych zaakceptowanych przez to społeczeństwo wartości podstawowych, stanowiących aksjologiczny fundament prawa (por. [Kowalczyk 2001, s. 207 i nast.]).

² W literaturze przedmiotu panuje zgodność co do tego, że prywatność stanowi odrębne dobro osobiste.

2. Zakres pojęcia prywatności

Jedną z powszechnie uznawanych w kategorii dobra osobistego wartości jest prywatność (ujęta w postaci prawa do prywatności). Z uwagi jednak na „pojemność” pojęcia prywatności konieczne wydaje się podjęcie próby jego dookreślenia³.

Prawo do prywatności to, jak zaznaczono, powszechnie akceptowana wartość zaliczana do kategorii dobra osobistego. Zgodnie z dominującą w polskim prawie cywilnym koncepcją dobra osobiste to wartości o szczególnym znaczeniu, których wyodrębnienia w ramach działalności orzeczniczej dokonują sądy na podstawie art. 23 k.c. Analiza orzecznictwa z ostatnich kilkunastu lat wskazuje na znaczną aktywność sądów zaliczających określone wartości do kategorii nowych dóbr osobistych, co niewątpliwie ma związek ze stale pojawiającymi się nowymi zagrożeniami niematerialnej sfery życia jednostki ludzkiej [Pazdan 2012, s. 1263]. Dobra osobiste są „wartościami o charakterze niemajątkowym, wiążącymi się z osobowością człowieka, uznanymi powszechnie w społeczeństwie” [Pazdan 2011, s. 119]⁴.

Sfera prywatności człowieka stanowi szczególnego rodzaju wartość, znajdującą w doktrynie i orzecznictwie bardzo szerokie uzasadnienie. Jak trafnie zauważa S. Davies [1998, s. 143], prywatność to „generalna etykieta przylepiona do bagażu wartości i praw” (cyt. za: [Sakowicz 2006, s. 20]). Nie chcąc powielać znanych powszechnie sposobów deskrypcji pojęcia prywatności, poniżej dokonano porównania dominujących w doktrynie sposobów definiowania prywatności.

Szerokie ujęcie prywatności najogólniej można sprowadzić do założenia, że sfera prywatności jest sferą wolności [Volio 1981, s. 190]. Strefa ta obejmuje grupę wolności w postaci m.in. wolności słowa, wolności religii, prawa do życia osobistego (z podkreśleniem aspektu intymności), wolności decydowania o własnym życiu i zdrowiu oraz prawa do zachowania w tajemnicy informacji o sobie. Cechą wspólną wskazanych wolności jest to, że ich realizacja wymaga swobody w podejmowaniu przez jednostkę decyzji (decyzja samodzielna i niewymuszona), a informacje o jej podjęciu i związane z nią konsekwencje pozostają pod kontrolą jednostki [Kański 1991, s. 326]. Ujęcie drugie to wąskie pojmowanie pojęcia prywatności. Przykładowo można wskazać na „prywatność informacyjną”, której istota sprowadza się do kontroli przez jednostkę informacji o samej sobie w zakresie swobodnego decydowania o zasięgu, sposobie ich udostępniania oraz sposobie komunikowania ich innym osobom [Sakowicz 2006, s. 23]. W literaturze polskiej na „zdominowanie” zakresu pojęcia prywatności „prywatnością infor-

³ Użycie sformułowania „dookreślenie pojęcia prywatności” jest zabiegiem celowym z uwagi na przypisywany prywatności niezwykle obszerny zakres pojęciowy.

⁴ W takim ujęciu dobra osobiste przedstawiają m.in. M. Pazdan [2011, s. 119], Z. Radwański [2005, s. 161], S. Rudnicki [1992, s. 34] i A. Szpunar [1979, s. 106].

macyjną” zwraca uwagę B. Kordasiewicz, podkreślając, że prawo do prywatności obejmuje również prawo do oczekiwania, iż informacje o jednostce jako o osobie będą przekazywane w prawdziwym świetle [Kordasiewicz 1991, s. 85; Kański 1991, s. 321]. W literaturze można zetknąć się z opiniami o potrzebie zagwarantowania pewnej sfery „niedostępności jednostki dla innych”. Tu prywatność ujmowana jest jako stan, którego istotą jest ochrona przed nieupoważnionym dostępem ze strony innych [Kordasiewicz 1991, s. 85] do stanu fizycznego, informacji czy zwykłej uwagi, a nawet ciekawości jednostki [Sokolewicz 1985, s. 253]. Prywatność sprowadzana jest również do „tożsamości intymnej jednostki”, a najpoważniejszą formą jej naruszenia jest wtargnięcie w sferę seksualnej autonomii jednostki [Braciak 2002, s. 295] lub w sferę prywatności ujmowanej jako przyrodzone i stałe dobro [Sakowicz 2006, s. 27]⁵. Ciekawym i dość mocno rozbudowanym nurtem w wąskim ujęciu prywatności jest „nurt autonomiczny”, utożsamiający prywatność z autonomią lub bliskością osobistej tożsamości [Sakowicz 2006, s. 25]⁶. Jego zwolennicy zwracają uwagę na fakt, że główny nacisk w definiowaniu prywatności powinien zostać położony na prawo do samookreślenia i rozwoju osobowości, a jego źródła należy poszukiwać w Konstytucji, która obok uznania prawa jednostki do ochrony życia prywatnego proklamuje prawo do decydowania przez jednostkę o swoich sprawach osobistych [Wild 2001, s. 58]. Zwolennikiem ujmowania prywatności w kategorii wartości samoistnej w postaci autonomii jednostki jest M. Safjan, który podkreśla, że „prywatność to obszar niedostępności, ochrony przed ciekawością i wścibstwem innych, sfera wolna od zewnętrznych ingerencji, w której każdy ma prawo schronić się przed innymi” [Safjan 1998, s. 75; 2002, s. 232]. Proponowane przez M. Safjana ujęcie prywatności w kategorii wartości autonomicznej ma swoje źródło w amerykańskim prawie konstytucyjnym, gdzie autonomia jednostki stanowi niemal synonim prywatności [Safjan 2003, s. 255; Motyka 2006, s. 158]. Można też spotkać próby ujmowania prawa do prywatności w kategorii nadrzędnej w stosunku do chronionych przez nią jednostkowych dóbr [Braciak 2004, s. 45]⁷.

⁵ Autor podkreśla, że „prywatność jest dobrem samoistnym, przyrodzonym i stałym, wyrażającym się przez sferę odosobnienia przysługującą każdej jednostce, w obrębie której jednostka, korzystając z prawa do prywatności, kreuje własną osobowość, decyduje o sprawach osobistych – fizycznych i psychicznych – wtedy, gdy sobie tego życzy, a także chroni prywatność, gdy ta jest naruszona” [Sakowicz 2006, s. 27].

⁶ Por. też cytowane tam pozycje literatury.

⁷ Jednostkowe dobra chronione to przede wszystkim wartości wskazane w treści art. 47 Konstytucji.

W tak pojemnym, porównywanym do „przeciążonego wielbłąda” określeniu prywatności [Motyka 2010, s. 25]⁸ zwraca uwagę jeszcze jedno wąskie ujęcie prywatności – poprzez wyodrębnienie w jej ramach sfery. W tym miejscu konieczne jest odniesienie się do teorii sfer A. Kopffa [1972, s. 30]. W zaproponowanej przez badacza definicji prywatności podkreśla się, że „dobrem osobistym w postaci życia prywatnego jest to wszystko, co ze względu na uzasadnione odosobnienie jednostki służy jej do rozwoju fizycznej lub psychicznej osobowości oraz zachowania osiągniętej pozycji społecznej”. Wyróżniając w ramach sfery życia prywatnego dwie „podsfer”, A. Kopff wskazywał, że pierwsza z nich to „sfera intymnego życia osobistego”, zaś druga – „sfera prywatnego życia osobistego”. Sfera intymności obejmuje „ten zakres faktów dotyczących jednostki i jej przeżyć, który w zasadzie nie jest przez nią ujawniany nawet osobom najbliższym i którego odstonienie przed kimkolwiek wywołuje zawsze uczucie wstydu, zakłopotania i udręki” [Kopff 1972, s. 33]. W aspekcie wyodrębnienia prawa do życia rodzinnego w teorii A. Kopffa relacje rodzinne występują w sferze intymnego życia osobistego jako zmysłowe przeżycia dostępne tylko partnerowi oraz uczucia, jakie zaliczane są do sfery drugiej w postaci okoliczności życia rodzinnego.

Do sfery intymnej, choć ujmowanej w kategorii odrębnego od prywatności dobra osobistego, P. Sut zaliczył okoliczności odnoszące się do więzów rodzinnych, podnosząc, że intymność dotyczy emocji, które ze względu na swój charakter nie są ujawniane i którymi jednostka może co najwyżej dzielić się z innymi osobami [Sut 1994, s. 102; 1995, s. 53].

Wskazana przez A. Kopffa sfera druga obejmuje okoliczności życia osobistego i rodzinnego (nienależące do sfery intymnego życia osobistego), które wprawdzie są udostępniane bliskim i znajomym, ale nie wychodzą poza ten krąg [Pazdan 2012, s. 1261].

Rozróżnienie sfer pociągało za sobą także rozróżnienie zakresu przysługującej im ochrony. Sfera intymnego życia osobistego zdaniem autora koncepcji powinna podlegać pełnemu zakresowi ochrony prawnej bez jakichkolwiek usprawiedliwionych sytuacji jej zgłębienia przez osoby postronne. Dużo łagodniejsza była natomiast proponowana przez A. Kopffa ochrona sfery drugiej (prywatnego życia osobistego) – czynnikiem usprawiedliwiającym ingerencję był tzw. czynnik usprawiedliwionego zainteresowania [Kopff 1972, s. 35].

Koncepcja A. Kopffa wywarła bardzo duży wpływ na dalsze badania na temat zakresu i znaczenia prawa do prywatności. Doktryna po części ją akceptowała, wskazując jednak od początku na potrzebę jej dopracowania, pojawiały się też

⁸ Należy przy tym podkreślić ekspansywność pojęcia prywatności, o której świadczy około 130 subkategorii prywatności wyodrębnionych w amerykańskiej literaturze przedmiotu i orzecznictwie.

głosy krytyczne⁹. Nowsze opracowania skupiają się na wykazaniu niedoskonałości tej koncepcji, negując ideę sfer.

Szeroko ujmowana sfera prywatności (życia prywatnego) stanowi szczególnego rodzaju wartość, której ranga znajduje swoje potwierdzenie zarówno w samej Konstytucji, jak i w podpisanych przez Polskę międzynarodowych regulacjach. Ta niekwestionowana potrzeba ochrony tak pojmowanego prawa do prywatności spowodowała, że prywatność stanowi samoistne dobro prawne, z którym pozostają w związku inne ujmowane w postaci pojedynczych dóbr osobistych wartości je wypełniające. Trwająca nieustannie ewolucja prawa do prywatności pociąga za sobą odkrywanie nowych, znajdujących się w sferze prywatności oraz związanych z nią dóbr [Sakowicz 2006, s. 29]¹⁰.

3. Źródła praw do życia prywatnego i do życia rodzinnego

W większości aktów prawnych prywatność odnosi się do całego szeregu zdarzeń związanych z życiem rodzinnym, czią, dobrym imieniem, życiem seksualnym, stanem zdrowia, sytuacją majątkową czy przeszłością [Radwański i Olejniczak 2011, s. 166]. Ponadto, jak już podkreślono, istota sfery życia prywatnego łączona jest z prawem do decydowania o swoim życiu osobistym – „prawem, na podstawie którego każdy może domagać się, aby nieuprawnione osoby nie mieszały się do jego życia prywatnego, zwłaszcza przez rozpowszechnianie wiadomości, choćby prawdziwych” [Szpunar 1982, s. 5].

Akty prawa międzynarodowego stanowią istotne gwarancje ochrony dóbr osobistych, a w aspekcie prawa do życia prywatnego i prawa do życia rodzinnego kluczowe miejsce zajmuje art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r., zgodnie z którym „nie wolno ingerować samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe, ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego honorowi i dobremu imieniu” [Majer 2002, s. 84]. Z uwagi na konwencyjny charakter dokumentu wskazane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka prawa fundamentalne, m.in. prawo do życia prywatnego i rodzinnego, wywierają znaczący wpływ zarówno na regulacje wewnętrzne, jak i międzynarodowe zobowiązania.

⁹ Por. koncepcję A. Szpunara [1979, s. 152], który kwestionował zaproponowane przez A. Kopffa rozdzielenie sfery życia intymnego od sfery prywatnego życia osobistego, wskazując, że w omawianym zakresie występuje to samo dobro osobiste, w obrębie którego można wyróżnić sfery o płynnych granicach. W podobny sposób argumentował I. Dobosz [1989, s. 60 i nast.], a obecnie także Z. Radwański i A. Olejniczak [2011, s. 166].

¹⁰ Nieokreśloność granic prywatności powoduje, że zmieniające się prawo do poszanowania prywatności wykrystalizowało obszar dóbr wchodzących w zakres terminu „prywatność”, zaś sama prywatność ma charakter uniwersalny i stały [Sakowicz 2006, s. 29].

Ten szczególnie akt o moralno-politycznym charakterze ustanowił uniwersalny, wspólny standard w zakresie ochrony praw człowieka [Grzesiuk 2011] i stał się fundamentem kolejnych chroniących prawa i dobra jednostki regulacji [Bodnar 2008, s. 190]¹¹.

Zgodnie z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. „nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię”.

Podobnie życie prywatne i rodzinne ujmuje art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zgodnie z którym „każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji” [Nowicki 1999, s. 23; Braciak 2004, s. 68]. Wartości w postaci życia prywatnego i życia rodzinnego współwystępują w Konwencji na tych samych poziomach. Podkreślenia wymaga szczególnie dla ich ochrony rola Konwencji, której ratyfikowanie spowodowało nie tylko zaakceptowanie standardów wyrażonych w jej treści, ale przede wszystkim poddanie judykatury polskiej kontroli sprawowanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, co, jak podkreśla się w doktrynie, jest równoznaczne z pośrednim przyjęciem dorobku Trybunału w zakresie ochrony życia prywatnego i rodzinnego [Kordasiewicz 2001, s. 55; Safjan 1998, s. 74]. To wzajemne współistnienie regulacji zewnętrznych i wewnętrznych ma szczególne znaczenie dla potwierdzenia obecności treści Konwencji w polskim systemie konstytucyjnym [Safjan 2002, s. 228]¹². Niezaprzeczalne jest „doniosłe wsparcie” ochrony dóbr osobistych, jakie przyniosła Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., a szczególną uwagę zwraca przepis art. 30, odwołujący się do „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”

¹¹ Wymiernym przykładem realizacji zapisów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka są regulacje Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdyż zgodnie z preambułą Konwencji jej celem jest m.in. „zagwarantowanie przestrzegania niektórych praw wymienionych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka”. Jak podkreśla A. Bodnar [2008, s. 190], „poprzez ujęcie przestrzegania praw człowieka jako zobowiązania prawnomiędzynarodowego twórcy Konwencji sprawili, że niektóre z praw wskazanych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka nabrały realnej mocy – stały się prawnie egzekwowalne”.

¹² Warto zwrócić uwagę na Postanowienie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., w którym TK stwierdził, że decydujące znaczenie ma uznanie prawa do prywatności przez międzynarodowe regulacje dotyczące praw człowieka i powiązanie przez orzecznictwo europejskie tego prawa z ogólną zasadą rządów prawa. Pozwala to na przyjęcie, że uznanie i zapewnienie należytej ochrony prawu do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawnego, obejmującego swym zakresem także pewne treści materialne, w szczególności powiązane z prawami i wolnościami jednostki. Jak podkreśla M. Safjan, potwierdza to przyjęte przez TK stanowisko, że art. 1 Konstytucji daje też podstawy do sformułowania konstytucyjnego prawa do prywatności, rozumianego m.in. jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym.

[Pazdan 2012, s. 1232]. W odniesieniu do pojęcia prywatności prawo to poddane zostało konstytucyjnej ochronie w treści art. 47, który przyznaje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym [*Konstytucja...* 2003, uwaga 5, 6]¹³.

Na podstawie przedstawionej powyżej syntezy prawa do prywatności można przyjąć, że prawo do życia rodzinnego lokowane jest „w” lub „obok” prawa do prywatności, a wynikającym z tego faktu konsekwencjom poświęcony jest kolejny punkt niniejszego artykułu.

4. Rozgraniczenie zakresów prawa do prywatności i prawa do życia rodzinnego

Z prawem do prywatności łączone jest inne prawo o podobnej randze i znaczeniu – prawo do życia rodzinnego. Współwystępowanie tych praw w większości aktów prawnych i niejednoznaczne stanowisko doktryny skłania do postawienia pytania o wzajemną relację obu praw. Ustawa zasadnicza określa pewne typy wartości [Nowacki i Tobor 2000, s. 57; *Z teorii i filozofii...* 2007, s. 256], które zapewniają jej i opartemu na niej systemowi norm prawnych aksjologiczne podstawy [Garlicki 2002, s. 119; Ziemiński 1993, s. 57]¹⁴. Wartości te można podzielić na takie, które sprowadzają się do wskazania i ochrony dóbr osobistych obywateli, do zapewnienia odpowiednich dóbr instrumentalnych i instytucjonalnych, dobra społeczeństwa jako całości oraz dóbr ideowych [*Z teorii i filozofii...* 2007, s. 256]. Wśród tak ogólnie rozróżnionych dóbr konstytucyjnych wskazać należy godność jako wartość nadrzędną, wolność, równość, prawo własności, wolności osobiste, obywatelskie i polityczne. Dla typologii wartości konstytucyjnych charakterystyczne jest to, że pomiędzy wskazanymi dobrami zachodzą złożone relacje współzależności. Dobra te są charakterystyczne na tle będących przedmiotem niniejszych rozważań dóbr prawnych w postaci życia prywatnego

¹³ Warto przytoczyć za P. Sarneckim, że art. 47 Konstytucji przyznaje każdemu prawo do ochrony życia rodzinnego, przy czym ciekawe są wskazane przez autora zakresy i krzyżowanie się życia prywatnego i życia osobistego. Autor podkreśla, że rozgraniczenie tych zakresów nie jest łatwe, a jego dokonanie ma praktyczne znaczenie tylko w przypadku życia osobistego, bowiem prawo decydowania dotyczy tej sfery, zaś ochrona życia prywatnego i rodzinnego ma tę samą podstawę prawną. Wypada więc przyjąć, że ochroną tą objęte jest także życie osobiste, będące przecież wycinkiem życia prywatnego. Z kolei życie rodzinne można traktować jako wycinek życia prywatnego, stanowiącego przeciwieństwo życia publicznego [Sarnecki 2003].

¹⁴ Rozróżnienie typów wartości dających podstawy aksjologiczne Konstytucji i systemowi norm prawnych na niej opartemu stanowi rozróżnienie typologiczne, a nie kwalifikacyjne, gdyż dobra, których to rozróżnienie dotyczy (dobra osobiste, dobra instrumentalne, instytucjonalne, dobra ideowe), są wielostronnie współzależne [Nowacki i Tobor 2000, s. 57; *Z teorii i filozofii...* 2007, s. 256].

i życia rodzinnego. Zauważalna jest bowiem ich podobna konstrukcja, sprowadzająca się do wyodrębnienia ujętych w postaci ogólnych grup (rodzin) praw do życia prywatnego oraz do życia rodzinnego i przyporządkowaniu do tych grup jednostkowych dóbr osobistych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że analogicznie funkcjonuje zasada integralności w odniesieniu do praw człowieka, podkreślająca grupowane ich w rodziny. Ich przenikanie się i wzajemne wspomaganie służy tak naprawdę człowiekowi i jego ochronie – tak, jak *integrum* stanowi człowiek, tak też wszystkie jego prawa podstawowe w charakterze *integrum* powinny być postrzegane [Gawlik 2011]. W ramach przenikania się poszczególnych ogólnych grup (rodzin), jak i skonkretyzowanych dóbr osobistych można wyodrębnić ich wspólne elementy. Mówiąc o wzajemnym przenikaniu się praw do życia prywatnego i rodzinnego, można przykładowo wskazać na prywatność rodziny [Mayer 2000, s. 527], prywatność małżeńską [Knowles 1976, s. 179] czy prywatność reprodukcyjną¹⁵.

Tym ogólnie wyodrębnionym rodzajom praw odpowiadają zlokalizowane w poszczególnych grupach dobra osobiste, np. dobro osobiste w postaci więzi rodzinnej [Mayer 2000, s. 527], dobro osobiste w postaci prawa do planowania rodziny [Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r. ...], dobro osobiste w postaci prawa do poczucia bezpieczeństwa w rodzinie [Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2009 r. ...]. Poczynione powyżej uwagi skłaniają do zadania sformułowanego w następujący sposób pytania: czy prawo do życia rodzinnego zawarte jest w prawie do prywatności, czy też prawo to funkcjonuje samodzielnie?

W początkowym okresie w doktrynie dość sceptycznie odnoszono się do idei wyodrębnienia nowej kategorii w postaci prawa do życia rodzinnego i wypełniających ją „rodzinnych” dóbr osobistych. Jako podstawowy zarzut podnoszono brak potrzeby wyszczególniania nowego dobra w sytuacji, gdy wartości życia rodzinnego objęte są zakresem innego dobra w postaci prawa do prywatności [Szpunar 1979, s. 78; Sieńczydło-Chlabicz 2004, s. 34; 2006, s. 102]. Część autorów opowiadała się jednak za wyodrębnieniem grupy dóbr osobistych ujmowanych ogólnie jako „wartości życia rodzinnego” [Radwański 1982, s. 333; Zielonacki 1986, s. 210; Matlak 2004, s. 330; Pazdan 2007, s. 557; *Kodeks cywilny...* 2009, s. 116]. A. Zielonacki [1986, s. 210] wskazał na potrzebę rozważenia, co dla jednostki stanowi wartość wyodrębnioną z uwagi na jej stosunki rodzinne, czy wartości te są dobrami osobistymi i w czym należy szukać ich uzasadnienia. Autor, posługując się wąskim ujęciem rodziny (ograniczonej do rodziny powstałej w wyniku zawarcia małżeństwa), argumentował potrzebę wyodrębnienia w ramach pojęcia życia prywatnego człowieka – życia rodzinnego [Zielonacki 1986, s. 214].

¹⁵ W definicji zdrowia WHO funkcjonuje pojęcie zdrowia reprodukcyjnego, które obejmuje m.in. prawo do zdrowia reprodukcyjnego w postaci prawa do planowania rodziny i prawa do prywatności.

Postulując oparcie życia rodzinnego na ogólnie ujmowanym dobrze osobistym w postaci życia prywatnego, wskazywał jednocześnie na możliwość wyodrębnienia w ramach tego dobra sfer, z których jedną stanowiłoby właśnie życie rodzinne [Zielonacki 1986, s. 213]¹⁶, gdyż uznanie wartości życia rodzinnego jako wyodrębnionej kategorii dóbr osobistych „pozwała na ochronę poszczególnych dóbr osobistych właśnie z punktu widzenia ich ścisłego, immanentnego związku z rodziną i jej funkcjonowaniem” [Zielonacki 1986, s. 231].

W świetle poczynionych uwag chybiać wydaje się kwalifikowanie wartości życia rodzinnego do ogólnej kategorii prawa do prywatności. Przemawia za tym różnorodność poglądów w zakresie definiowania pojęcia prywatności oraz trudności we wskazaniu jej jednolitych ujęć. Dodatkowym uzasadnieniem dla wyodrębnienia wartości życia rodzinnego są względy natury porządkowej w postaci celowości działań podejmowanych na rzecz doprecyzowania i uporządkowania zarówno pojęcia prawa do prywatności, jak i jasno artykułowanego w orzecznictwie prawa do życia rodzinnego. Nie ulega wątpliwości, że zakresy pojęciowe obu tych praw zachodzą na siebie [Wild 2001, s. 55; *Konstytucja...* 2003, uwaga 5, 6; Braciak 2003, s. 293; Sakowicz 2006, s. 17]. Powszechnie akceptowany jest pogląd, że dobra osobiste pozostają ze sobą w logicznych i instrumentalnych powiązaniach, które występują na poszczególnych poziomach (płaszczyznach). Przykładowo do poszanowania dobra usytuowanego na najwyższym poziomie w postaci godności służą dobra z poziomu niższego w postaci czci czy nietykalności cielesnej. Na kolejnych poziomach poszanowaniu godności służą w szczególności życie rodzinne i prywatność, z kolei ochronie tych ostatnich służy dobro osobiste w postaci tajemnicy korespondencji czy w postaci pamięci o zmarłych bliskich [*Kodeks cywilny...* 2009].

Rozważając relację praw do prywatności i do życia rodzinnego, trudno jest zgodzić się ze stwierdzeniem, że każde naruszenie praw jednostki jest pogwałceniem jej prywatności [Braciak 2002, s. 293], gdyż zakresy tych praw są różne. Ich konstytucyjne rozgraniczenie i obszerny zakres materii, która je wypełnia, nie daje jednoznacznej podstawy do twierdzenia, że w pojęciu prywatności (nawet z jej podziałem na sfery) zawarta jest sfera życia rodzinnego. Można co najwyżej stwierdzić, że prawo do życia rodzinnego ma swoje źródło w prawie do prywatności i że oba te prawa podlegają zarówno konstytucyjnej, jak i międzynarodowej ochronie¹⁷.

¹⁶ Przyjęta przez A. Zielonackiego [1986, s. 213–214] koncepcja pozostawała w zgodności z akcentowanym już wcześniej przez A. Szpunara [1979, s. 78] stanowiskiem – „w przypadku sfery życia prywatnego jednostki mamy do czynienia z jednym dobrem osobistym, w obrębie którego można wyróżnić różne sfery. Wyodrębnia się je w zależności od stopnia, w jakim jednostka może domagać się, ażeby nikt nie naruszał jej dobra osobistego”.

¹⁷ Podobnie w orzecznictwie uzasadnia się rozgraniczenie reżimów prawa do prywatności i reżimu ochrony danych osobowych, wskazując na ich niezależność. Nie można jednak wykluczyć,

Przyjęcie takiego założenia jest uzasadnione tym, że w aspekcie najnowszych orzeczeń¹⁸ prawo do życia rodzinnego ugruntowało sobie pozycję niezależnego i samoistnego dobra prawnego, w ramach którego orzecznictwo wyodrębnia cały szereg jednostkowych wartości życia rodzinnego [Zielonacki 1986, s. 231] mających status samoistnych dóbr osobistych¹⁹. Takie ujęcie ma istotne znaczenie dla działalności orzeczniczej kreującej nowe „rodzinne” dobra osobiste. Fakt wystąpienia racjonalnie uzasadnionej przesłanki kwalifikującej konkretną wartość w kategorii jednostkowego dobra osobistego, wyodrębnionego czy też uzupełniającego grupę wartości życia rodzinnego, jest wystarczającym dla sądu uzasadnieniem takiej decyzji. Nie ma wówczas potrzeby poszukiwania bazy owej wartości w pojęciu prywatności, choć w wielu sytuacjach – z uwagi na podkreślony we wstępie ich silny związek – podstawa taka również będzie występowała.

5. Podsumowanie

Wyodrębnienie wartości życia rodzinnego jako odrębnej kategorii dóbr osobistych przyczynia się do uporządkowania pojemnego i trudnego do zdefiniowania katalogu dóbr osobistych, co wzmacnia podstawy przyznanej na podstawie tej kwalifikacji ochrony. Dodatkowo zaliczenie poszczególnych dóbr osobistych do zbiorczej kategorii „prawa do życia rodzinnego” (wartości życia rodzinnego) przyczynia się do doprecyzowania zakresu podmiotowego uprawnionych do ochrony, co w aspekcie niektórych przepisów postępujących się niedookreślonymi pojęciami, typu członek rodziny, członek najbliższej rodziny, domownik, powoduje w większości przypadków interpretacyjne wątpliwości²⁰. Realizacja uprawnień

że w pewnych okolicznościach naruszenie danych osobowych będzie stanowić jednocześnie naruszenia prawa do prywatności – por. [Wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2004 r. ...].

¹⁸ Por. przykładowo [Wyrok SN z dnia 15 marca 2012 r. ...]. W wyroku tym prawo do życia w rodzinie i prawo do utrzymywania więzi rodzinnych zostały przyporządkowane do kategorii odrębnych dóbr osobistych członków rodziny. W podobny sposób orzekł Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, mianowicie wskazał w kategorii dobra osobistego na więź emocjonalną łączącą osoby bliskie [Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2012 r. ...].

¹⁹ Podobnie z prawa do prywatności, ujmowanego m.in. w postaci szeroko rozumianego „prawa do komunikowania się” wyodrębnia się bardziej szczegółowe prawa (objęte treścią art. 23 k.c.). Przykładowo dobro osobiste w postaci tajemnicy korespondencji ma swoje źródło w prawie do prywatności, niemniej jego zakres w stosunku do źródła jest zawężony. Por. [Wyrok SN z dnia 24 września 2010 r. ...] – w wyroku tym SN stwierdził, że „wymienione w art. 23 k.c. dobro osobiste w postaci tajemnicy korespondencji mieści się w szeroko rozumianym prawie komunikowania się, jest jednak odrębnym dobrem osobistym o znacznie węższym zakresie, chroniącym prawo do zachowania w tajemnicy przed osobami trzecimi treści korespondencji”.

²⁰ Wyznaczenie kręgu osób uprawnionych do ochrony z uwagi na wiążące je relacje rodzinne budzi na gruncie poszczególnych przepisów liczne wątpliwości. Typowym przykładem jest przewi-

ochronnych w sytuacji zagrożenia czy naruszenia poszczególnych kwalifikowanych do ogólnej „rodzinnej” grupy wartości dóbr osobistych następuje przez doprecyzowanie treści konkretnych, służących ochronie tych dóbr praw podmiotowych. Przypisanie poszczególnym doborom osobistym waloru wartości życia rodzinnego powoduje skierowanie uwagi na treść poszczególnych chroniących je praw podmiotowych, przyczyniając się jednocześnie w wielu przypadkach do poszerzenia treści konkretnych praw na ogólne zasady prawa rodzinnego, których znaczenie dla tej kategorii jest niezaprzeczalne [Zielonacki 1986, s. 232]. Należy podkreślić ponadto, że w obowiązującym systemie prawnym można wyodrębnić wartości mające samodzielny status, których ochrona wiąże się z akceptowaną przez dany porządek prawny aksjologią.

Literatura

- Bodnar A. [2008], *Skuteczność prawa* [w:] *Skuteczność Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, red. T. Giaro, Liber, Warszawa.
- Braćiak J. [2002], *Prawo do prywatności* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Braćiak J. [2004], *Prawo do prywatności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Chałas K. [2003], *Wychowanie ku wartościom. Elementy teorii i praktyki*, Jedność, Lublin–Kielce.
- Davies S. [1998], *The Re-Engineering the Right to Privacy* [w:] *Technology and Privacy: The New Landscape*, red. P.E. Agre, M. Rotenberg, MIT Press, Cambridge.
- Dobosz I. [1989], *Tajemnica korespondencji jako dobro osobiste oraz jej ochrona w prawie cywilnym*, Nakł. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Garlicki L. [2002], *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, wyd. 6, Liber, Warszawa.
- Gawlik A. [2011], *Zasady ogólne prawa międzynarodowego praw człowieka*, <http://www.arslege.pl/zasady-ogolne-prawa-miedzynarodowego-praw-czlowieka/pobierz.doc.6908> (dostęp: 20.03.2013).
- Grzesiuk M. [2011], *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – charakter prawny i znaczenie*, <http://www.arslege.pl/103/materialy-edukacyjne/2897/powszechna-deklaracja-praw-czlowieka-charakter-prawny-i-znaczenie/> (dostęp: 26.03.2013).
- Kański L. [1991], *Prawo do prywatności, nienaruszalność mieszkania i tajemnicy korespondencji* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Knowles E.C. [1976], *Constitutional Law – Right of Marital Privacy – Consensual Sexual Activity between Married Persons*, „Tennessee Low Review”, nr 44.

dziane art. 446 § 4 k.c. uprawnienie najbliższych członków rodziny zmarłego pokrzywdzonego do świadczenia rekompensacyjnego, co przy braku przepisu definiującego krąg najbliższych członków rodziny zmarłego jest niezmiernie trudne. Niejednoznaczność użytego pojęcia dopełnia fakt, że w polskim prawie brak jest legalnej definicji pojęcia rodziny (z wyjątkiem definicji rodziny wprowadzanych dla realizacji celów ustawowych) oraz ustawowego wskazania osób do niej należących.

- Kodeks cywilny. Komentarz* [2009], red. K. Kidyba, t. I., Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 473.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [2003], red. L. Garlicki, t. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kopff A. [1972], *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Studia Cywilistyczne”, t. XX.
- Kordasiewicz B. [1991], *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Kordasiewicz B. [2001], *Prawo do prywatności. Aspekty prawne i psychologiczne* [w:] *Prawo do prywatności – aspekty prawne i psychologiczne*, red. K. Motyka, Wydawnictwo Morpol, Lublin.
- Kowalczyk S. [2001], *Człowiek w poszukiwaniu wartości. Elementy aksjologii personalistycznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Majer P. [2002], *Ochrona prywatności w kanonicznym porządku prawnym* [w:] *Ochrona danych osobowych i prawo do prywatności w Kościele*, red. P. Majer, Wydawnictwo Naukowe Papieskiej Akademii Teologicznej, Kraków.
- Matlak A. [2004], *Cywilnoprawna ochrona wizerunku*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, nr 2.
- Mayer D.D. [2000], *The Paradox of Family Privacy*, „Vanderbilt Law Review”, nr 53.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. z 1997 r., nr 38, poz. 167.
- Motyka K. [2006], *Prawo do prywatności i dylematy współczesnej ochrony praw człowieka*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin.
- Motyka K. [2010], *Prawo do prywatności*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, nr 85, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
- Nowacki J., Tobor Z. [2000], *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków.
- Nowicki M.A. [1999], *Europejska Konwencja Praw Człowieka – wybór orzecznictwa*, C.H. Beck, Warszawa.
- Pazdan M. [2012], *Dobra osobiste i ich ochrona* [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, System Prawa Prywatnego, t. 1, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa.
- Postanowienie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/97, OTK ZU 1997, nr 2.
- Radwański Z. [1982], *Problemy współczesnego prawa cywilnego*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Radwański Z., Olejniczak A. [2011], *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 11, C.H. Beck, Warszawa.
- Rudnicki S. [1997], *Ochrona dóbr osobistych na podstawie art. 23 i 24 k.c. w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 1985–1991*, „Przegląd Sądowy”, nr 1.
- Safjan M. [1998], *Prawo do ochrony życia prywatnego* [w:] *Szkoła Praw Człowieka – teksty wykładów*, t. 4, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Agencja EXIT, Warszawa.
- Safjan M. [2002], *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, nr 1.
- Safjan M. [2003], *Eutanazja a autonomia pacjenta – granice ochrony prawnej* [w:] *Prawo, społeczeństwo, jednostka. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, red. A. Łopatka, ABC, Warszawa.
- Sakowicz A. [2006], *Prywatność jako samoistne dobro prawne (per se)*, „Państwo i Prawo”, nr 1.

- Sarnecki P. [2003], Komentarz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Sieńczydło-Chlabicz J. [2004], *Prawo do ochrony sfery intymności jednostki*, „Państwo i Prawo”, nr 11.
- Sieńczydło-Chlabicz J. [2006], *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Sokolewicz W. [1985], *Prawo do prywatności* [w:] *Prawa człowieka w Stanach Zjednoczonych*, red. L. Pastusiak, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Sut P. [1994], *Ochrona sfery intymności w prawie polskim – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Sut P. [1995], *Czy sfera intymności jest dobrem osobistym chronionym w prawie polskim?*, „Palestra”, nr 7–8.
- Szpunar A. [1979], *Ochrona dóbr osobistych*, PWN, Warszawa.
- Szpunar A. [1982], *O ochronie sfery życia prywatnego*, „Nowe Prawo”, nr 3–4.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. „Kodeks cywilny”, Dz.U., nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- Volio F. [1981], *Legal Personality, Privacy and the Family* [w:] *The International Bill of Rights: The Convent of Civil and Political Rights*, red. L. Henkin, Columbia University Press, New York.
- Wild M. [2001], *Ochrona prywatności w prawie cywilnym. (Koncepcja sfer a prawo podmiotowe)*, „Państwo i Prawo”, nr 4.
- Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2012 r., I ACa 1380/11, LEX nr 1171313.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2009 r., I ACa 330/09, LEX nr 641692.
- Wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2004 r., III CK 442/02, LEX nr 1125280.
- Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 580/09, LEX nr 602234.
- Wyrok SN z dnia 24 września 2010 r., IV CSK 87/10, LEX nr 622216.
- Wyrok SN z dnia 15 marca 2012 r., I CSK 314/11, LEX nr 1164718.
- Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego* [2007], red. S. Wronkowska, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Zielonacki A. [1986], *Wartości życia rodzinnego w świetle ochrony dóbr osobistych* [w:] *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym*, red. J.S. Piąkowski, Ossolineum, Wrocław.
- Ziemiński Z. [1993], *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

The Right to Family Life and the Generally Comprehended Individual Privacy

The article examines the conceptual scope and the capacity of the right to privacy. The study analyses the conceptual scope of ways of formulating the right to privacy and its sources in the literature. In the light of this relationship: value – personal rights – right of the subject, the considerations center on proving the fundamental thesis of the article – that the right to family life is an independent value formulated within a framework of isolated personal rights. The considerations focus on the juxtaposition of the two rights – to privacy and to family life – to determine their mutual relationships and prove the thesis adopted at the beginning of the article.

Keywords: privacy, right to privacy, family life, individual rights.

Aldona Piotrowska

Katedra Prawa Publicznego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych

Streszczenie

Gminy są zobowiązane do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców tej gminy. Nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., wprowadziła zmiany w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, której przedmiotem jest odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Nowelizacja zastąpiła obowiązek uzyskania zezwolenia obowiązkiem wpisu do rejestru działalności regulowanej tylko w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów, a pozostawiła obowiązek uzyskania zezwolenia w przypadku prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, co budzi wątpliwości ze względu na zasadę proporcjonalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: reglamentacja, działalność gospodarcza, odpady, nieczystości ciekłe.

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest wskazanie zakresu zmian spowodowanych nowelizacją Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. ...] (dalej: u.cz.p.g.), która została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. ...] i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Zmiany te dotyczyły prowadzenia działalności gospodarczej, której przedmiotem jest odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Do zadań własnych gminy mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty ustawodawca zaliczył m.in. zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku. Zadania te obejmują przede wszystkim odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹ oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych². Gminy są zobowiązane do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców tej gminy. Nie są zobowiązane do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców, rada gminy może jednak w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu tych odpadów komunalnych. Pozycja gminy jest w tym przypadku szczególna, albowiem gmina organizuje realizację zadania, sama może także je wykonywać.

Podstawowym pojęciem, które należy wyjaśnić, dokonując analizy wskazanych rozwiązań prawnych, jest pojęcie odpadów. W ogólnym pojęciu odpadów zawiera się pojęcie odpadów komunalnych. Jako odpady komunalne ustawodawca kwalifikuje odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; nawet jeżeli zmieszane odpady komunalne zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, o ile nie zmieniła ona w sposób znaczący ich

¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.cz.p.g. pojęcie właściciela nieruchomości jest szerokie i obejmuje właścicieli nieruchomości, a także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz inne podmioty władające nieruchomością.

² Ze względu na ograniczone ramy opracowania nie będą poddane analizie pozostałe zagadnienia z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie dotyczące ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych.

właściwości, wciąż mają status zmieszanych odpadów komunalnych (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...] dalej u.o.). Odpady klasyfikuje się w ramach odpowiednich grup, podgrup i rodzajów. Z kolei nieczystości ciekłe to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych, którymi są instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5 u.cz.p.g.).

Do czasu wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy, tj. do dnia 1 stycznia 2012 r., zadanie publiczne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy mogło być realizowane przez własne jednostki organizacyjne gminy albo we współpracy z przedsiębiorcami (w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. ...]) prowadzącymi działalność gospodarczą w tym zakresie bądź też mogło być powierzone do realizacji wyłącznie przedsiębiorcom. Ustawodawca nie wprowadzał wprost rozwiązań, które nakazywałyby w pierwszej kolejności przeprowadzenie przetargu w celu wyłonienia wykonawców zadania, stąd niektóre gminy posługiwały się wyłącznie własnymi jednostkami organizacyjnymi, inne w ograniczonym zakresie powierzały realizację zadań przedsiębiorcom, z preferencją dla przedsiębiorców komunalnych, czyli takich, w których gmina miała udziały, niekoniecznie całkowite.

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach doprowadziła do zmian w tym zakresie. Ustawodawca nakłada na gminy obowiązek zorganizowania przetargu w trybie ustawy „Prawo zamówień publicznych” [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. ...] na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d u.cz.p.g.). Co warte podkreślenia, ustawodawca wyraźnie wskazuje na fakt, że spółki z udziałem gminy mogą uczestniczyć w tych przetargach i że jest to jedyna droga uzyskania przez takie spółki możliwości wykonywania działalności we wskazanym powyżej zakresie. Tym samym ustawodawca przesądza jednoznacznie, że do spółek w całości należących do gminy lub spółek, w których gmina ma udziały, stosuje się te same zasady co do innych przedsiębiorców, bez preferencji ze względu na element właścicielski.

Wątpliwości budzi fakt nieuwzględnienia w ustawie możliwości odbierania odpadów komunalnych w trybie zamówień *in house*³, tj. zlecenia wykonywania tego zadania spółkom komunalnym. Jak wskazują H. Nowicki i P. Nowicki [2013], brak takiego uregulowania jest o tyle dziwny, że kilka lat wcześniej ustawodawca narzucił gminom obowiązek utworzenia takich spółek. Co więcej, charakter

³ O zamówieniu *in house* mówimy wówczas, gdy podmiot udziela zamówienia drugiemu podmiotowi, z którym łączy go specyficzna relacja prawna pozwalająca na niezastosowanie przepisów o udzielaniu zamówień publicznych, np. zawiera umowę z podmiotem przez siebie utworzonym i stanowiącym jego własność. Por. [Orzeczenie Trybunału z dnia 18 listopada 1999 r. ...].

prawny gminy i ograniczenia dotyczące jej działalności gospodarczej powodują, że możliwość wykonywania działalności przez te spółki w typowym dla innym przedsiębiorców zakresie jest bardzo ograniczona.

W przypadku, gdy gmina nie wywiązuje się z obowiązku odbierania odpadów komunalnych, właściciel nieruchomości jest nie tyle uprawniony, ile zobowiązany do przekazania odpadów komunalnych na koszt gminy podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisanemu do rejestru działalności regulowanej (art. 6s u.cz.p.g.).

Warunki prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi reguluje przede wszystkim ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. ...], a w zakresie nią nieregulowanym – ustawa o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...]. Ponadto na mocy odesłania zawartego w ustawie o odpadach zastosowanie znajdują też niektóre regulacje ustawy „Prawo ochrony środowiska” [Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...].

2. Formy reglamentacji działalności gospodarczej

Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami związane jest z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczności lokalnej należących do sfery użyteczności publicznej. Powierzenie realizacji tych zadań przedsiębiorcom powinno być poddane działaniom reglamentacyjnym i kontroli organów odpowiedzialnych za wykonanie zadania. Analizując poprzednie i obecne regulacje, obserwujemy ewolucję podejścia ustawodawcy do kwestii reglamentacji tego obszaru aktywności gospodarczej.

Działalność gospodarcza w zakresie objętym analizą w niniejszym opracowaniu obejmuje następujące obszary:

- odbiór odpadów komunalnych,
- transport odpadów komunalnych,
- odbiór i transport nieczystości ciekłych.

Stopień reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych z nieczystości ciekłych jest różny. W przypadku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych ustawodawca jako podstawowy warunek prowadzenia działalności pozostawił obowiązek uzyskania przez przedsiębiorców zezwolenia (art. 7 u.cz.p.g.). W przypadku prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wystarczający jest wpis do rejestru działalności regulowanej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. ...]. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest

zobowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Tym samym ustawodawca zmniejszył stopień reglamentacji tej działalności. Gminne jednostki organizacyjne są zwolnione z powyższych obowiązków, jeżeli prowadzą działalność w tym zakresie na obszarze własnej gminy. Prowadzenie działalności na obszarze innych gmin jest możliwe w ramach związków międzygminnych.

3. Działalność regulowana w zakresie odbierania odpadów komunalnych

Zakwalifikowanie aktywności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów do działalności regulowanej powoduje, że przed podjęciem działalności przedsiębiorca składa jedynie oświadczenie, iż spełnia ustawowe warunki do jej prowadzenia. Organ administracyjny prowadzący rejestr działalności regulowanej (wójt, burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony. Jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w tym terminie, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upływie 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność. Odmowa wpisu przedsiębiorcy do rejestru może nastąpić wyłącznie w dwóch przypadkach: gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy prowadzenia działalności gospodarczej objętej wpisem oraz gdy przedsiębiorcę wykreślono z rejestru działalności regulowanej, ponieważ w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku:

- 1) przedsiębiorca złożył oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym;
- 2) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do prowadzenia działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie,
- 3) organ stwierdził rażące naruszenie warunków prowadzenia działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Kontrola prawdziwości składanego przez przedsiębiorcę oświadczenia, tzn. weryfikacja, czy faktycznie spełnia on przesłanki ustawowe, może nastąpić dopiero *ex post*. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie ma kompetencji do kontroli przedsiębiorcy w momencie składania oświadczenia. Wybór tej formy reglamentacji powoduje, że nie można zarzucić organowi administracyjnemu, iż celowo tak kształtuje warunki prowadzenia działalności – poprzez postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie – by jego podmioty, tzn. jednostki organizacyjne lub przedsiębiorcy komunalni, miały uprzywilejowaną pozycję.

Warunki prowadzenia działalności określa rada gminy. W uchwale winna wskazać opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań⁴. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie jest możliwe bez uprawnienia do transportu odpadów komunalnych. Ustawodawca zniósł obowiązek uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów, zastępując go obowiązkiem wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru. Podobnie zamiast obowiązku uzyskania zezwolenia na transport odpadów wprowadził obowiązek uzyskania wpisu do rejestru. Wydane uprzednio zezwolenia na transport odpadów, w tym odpadów komunalnych, pozostają ważne do czasu utworzenia rejestru i wpisu do tego rejestru. Szczegółowe wymagania związane z transportem odpadów, w tym dotyczące środków transportu (również ich oznakowania) oraz sposobu transportowania odpadów, z uwzględnieniem właściwości odpadów i ich wpływu na środowisko oraz bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzi, określi minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu w drodze rozporządzenia (art. 24 ust. 7 u.o.). Rozporządzenie nie zostało jednak dotychczas opublikowane⁵.

Kolejny problem stanowi kwestia zasadności reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych. Obowiązek wpisu działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych do rejestru działalności regulowanej wynika z art. 8 u.cz.p.g. (rejestr ten prowadzony jest przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta), natomiast wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie transportu odpadów dokonywany jest przez marszałka województwa na podstawie art. 55 pkt 5b ustawy o odpadach. Odebranie odpadów bez możliwości ich transportu powoduje, że wykonywanie uprawnień wynikających z wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów jest iluzoryczne. Trudno bowiem wyobrazić sobie odbieranie czegokolwiek bez możliwości dalszego transportu. Pozytywnie należy ocenić zastąpienie obowiązku posiadania zezwolenia na transport wymogiem wpisu do rejestru działalności regulowanej. Pozostaje jednak nadal dyskusyjna kwestia rozdzielenia tych dwóch działalności, tj. odbioru odpadów i transportu odpadów, mając na względzie to, że każda z tych działalności wpisywana jest do rejestru prowadzonego przez inny podmiot. Gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady są zwolnione z obowiązku wpisu do rejestru. Jest to rozwiązanie słuszne, albowiem rejestr dzia-

⁴ Dodatkowe wymagania w tym zakresie określa [Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. ...].

⁵ Odrębne zezwolenie należy uzyskać w przypadku działalności polegającej na zbieraniu odpadów lub przetwarzaniu odpadów (art. 41 u.o.) Zbieranie odpadów (o którym mowa w ustawie o odpadach) to inny rodzaj działalności niż odbieranie odpadów komunalnych na mocy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

łałości regulowanej obejmuje wyłącznie przedsiębiorców, a gminna jednostka organizacyjna nie ma takiego statusu. Co więcej, gminna jednostka organizacyjna korzysta z podmiotowości prawnej gminy, wobec czego wpis do rejestru działalności regulowanej dokonywany w gminie dotyczyłby jej samej. Wpis taki byłby kłopotliwy tym bardziej, że sankcją za nieprzestrzeganie wymogów obowiązujących w przypadku wykonywania działalności w zakresie odbioru odpadów nie jest wykreślenie z rejestru działalności regulowanej, lecz decyzja o zakazie wykonywania tej działalności (art. 9k u.c.z.p.g.).

Zgodnie z art. 9d i 9e u.c.z.p.g. podmiot odbierający odpady jest zobowiązany do:

a) posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego,

b) utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,

c) spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,

d) zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej,

e) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,

f) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Ustawodawca, wprowadzając obowiązek sprostania określonym wymogom związanym z prowadzeniem działalności w zakresie odbioru odpadów, użył określenia „podmiot odbierający odpady”, co oznacza, że wymogi te musi spełniać zarówno przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jak i gminna jednostka organizacyjna.

4. Zezwolenie na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

Obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

jest prawnie dopuszczalną formą ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 20 Konstytucji [Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1994 r. ...]. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie do ochrony interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub ochrony środowiska.

Podmiot, który chce wykonywać tego rodzaju działalność gospodarczą, musi przed jej rozpoczęciem (ale mając już status przedsiębiorcy) złożyć stosowny wniosek do wójta, burmistrza, prezydenta miasta – zależnie od miejsca świadczenia usług.

Na mocy art. 7 ust. 3a u.c.z.p.g. rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, z uwzględnieniem opisu wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną, albowiem jednym z obligatoryjnych elementów zezwolenia jest wskazanie stacji zlewnych gotowych do przyjęcia nieczystości.

Wniosek o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego. Wymogi formalne wniosku określa art. 8 ust. 1 u.c.z.p.g. Złożony wniosek powinien zawierać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP),
- 2) określenie przedmiotu i obszaru działalności,
- 3) określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem,
- 4) informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem,
- 5) propozycje działań z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności,
- 6) określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Zezwolenie określa się jako instytucję stanowiącą formę wstępnej kontroli spełnienia przez przedsiębiorcę szczególnych, przewidzianych prawem, warunków prowadzenia działalności gospodarczej w określonej dziedzinie [Waligórski 1998, s. 255]. Z tego względu właściwy organ wykonawczy gminy może wydać decyzję

pozytywną, jeśli stwierdzi, że przedsiębiorca spełnia wszystkie wymogi prawne prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli zachodzi natomiast choć jedna z przesłanek określonych w art. 9 ust. 1c u.c.z.p.g., organ gminy jest zobowiązany do odmowy udzielenia zezwolenia.

Zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy,
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem,
- 3) termin podjęcia działalności,
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem,
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem,
- 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewne, przy czym winno się podawać te stacje, których gotowość do przyjmowania nieczystości ciekłych przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie wykazał.

Biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca nakazuje wydawanie zezwolenia na czas określony, ale podaje tylko maksymalny termin, na jaki może być ono udzielone, powstała w praktyce wątpliwość, kto jest władny wskazać długość okresu, na jaki ma być ono wydane, oraz czy uprawniony do tego jest w każdym przypadku organ gminy – jeżeli przedsiębiorca wskazał we wniosku o uzyskanie zezwolenia okres mieszczący się w maksymalnym terminie 10 lat, to czy organ zezwalający jest w tym zakresie związany wnioskiem przedsiębiorcy?

Dokonując analizy orzecznictwa, a także wykładni historycznej, można wyciągnąć wniosek, że jedynie w kwestii czasu, na jaki ma być wydane zezwolenie, organ administracyjny nie jest związany wnioskiem przedsiębiorcy, tzn. może wydać zezwolenie na krótszy niż wnioskowany termin, o ile przemawia za tym ważny interes publiczny. W pozostałym zakresie decyzja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest decyzją związaną⁶.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie [Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r. ...]. Przywołany wyrok dotyczy, co prawda, odbierania odpadów, lecz analogiczne wnioski należy wyciągnąć w kwestii zezwolenia na opróżnianie i transport nieczystości ciekłych. NSA stwierdził mianowicie, że: „decyzja ustalająca okres ważności zezwolenia na prowadzenie działalności

⁶ Decyzje stanowiące formę reglamentacji działalności gospodarczej dzieli się na decyzje uznaniowe i związane.

w zakresie odbierania odpadów komunalnych może zostać wydana na okres krótszy niż wnioskowany przez przedsiębiorcę, jeżeli zostanie wykazane, że za tego rodzaju ograniczeniem przemawiają względy interesu publicznego. Interes przedsiębiorcy jest ważnym, ale nie jedynym czynnikiem wpływającym na treść zezwolenia”.

NSA uzasadniał swoje stanowisko w następujący sposób [Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r. ...]:

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), stwierdzając, że wnioskujący o wydanie zezwolenia spełnia wymogi stanowiące przepisami ustawy o utrzymaniu czystości, zobowiązany jest wydać na jego rzecz decyzję pozytywną, czyli zezwolenie na podjęcie działalności. Związanie organu przepisami ustawy polega na obowiązku wydania rozstrzygnięcia przyznającego uprawnienie w przypadku zaistnienia przesłanek pozytywnych. Oparcie rozstrzygnięcia na tym modelu stosowania prawa nie oznacza, że wszystkie elementy decyzji będą odpowiadać oczekiwaniom wnioskującego. Nie można pominąć faktu, że decyzja administracyjna, w tym decyzja związana, stanowi splot działań w różny sposób determinowany prawnie [Jaśkowska 1998, s. 156]. Treść decyzji przyznającej uprawnienie powinna uwzględniać nie tylko interes strony, ale również warunki, w jakich nastąpi realizacja praw skonkretyzowanych mocą tego aktu. Powołany przez stronę art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest dowodem na to, że związanie organu prawem nie oznacza wyłącznie konieczności zaspokajania potrzeb przedsiębiorcy. Naruszenia zasady wolności gospodarczej można byłoby doszukać się w przypadku, kiedy organ gminy pominąłby zamiary wnioskującego co do czasu prowadzenia działalności. Oznaczałoby to, że ustalając termin ważności zezwolenia, nie uwzględniono prawa przedsiębiorcy do ciągłego prowadzenia działań zarobkowych. Prawo swobodnego, w tym nieograniczonego w czasie, prowadzenia działań zarobkowych podlega ochronie przewidzianej w Konstytucji RP. Możliwość korzystania z tego rodzaju uprawnień nie może być rozumiana w sposób absolutny, czyli niepodlegający ograniczeniom. Interes publiczny stanowi podstawę stosowania ograniczeń czasowych prowadzenia działalności w zakresie utrzymania czystości i porządku. Potwierdza to wyraźnie art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje wydać zezwolenie na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Nie można w tym przepisie odnaleźć wypowiedzi pozwalającej stwierdzić, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest ograniczony nie tylko terminem 10 lat, ale również terminem, o jaki wnioskuje przedsiębiorca. Uprawnia to do wysunięcia wniosku, że organ gminy, rozstrzygając na podstawie art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach o czasie ważności zezwolenia, działa w ramach luzu decyzyjnego. Ten luz nie oznacza pełnej swobody organu. Wójt (burmistrz, prezydenta miasta), zobowiązany jest bowiem uwzględniać projektowany przez przedsiębiorcę czas prowadzenia działalności oraz interes społeczny związany z potrzebami mieszkańców gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku.

5. Podsumowanie

Dokonując nowelizacji przepisów dotyczących prowadzenia działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych poprzez zniesienie obowiązku uzyskania zezwolenia i wprowadzenie obowiązku wpisu do rejestru działalności regulowanej, ustawodawca nie zmniejszył stopnia reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, która nadal wymaga uzyskania zezwolenia. Trudno znaleźć uzasadnienie dla zliberalizowania przepisów dotyczących jednego rodzaju działalności i pozostawienia silniejszej formy reglamentacji w przypadku innego rodzaju działalności o podobnym zakresie. Dyskusyjna pozostaje także kwestia rozdzielenia odbioru odpadów komunalnych i transportu odpadów, jako że wykonywanie każdej z tych działalności uwarunkowane jest wpisem do rejestru prowadzonego przez różne organy. Wątpliwości budzi ponadto wskazanie w ustawie wyłącznie przetargu jako sposobu wyboru wykonawcy zadania publicznego, jakim jest odbiór odpadów komunalnych, oraz brak możliwości zamówień *in house*.

Dokonana w niniejszym opracowaniu analiza wybranych regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach prowadzi od wniosku, że zmiany deregulacyjne zmierzają w dobrym kierunku (tj. liberalizowania działalności gospodarczej). Z drugiej strony rozwiązania zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są nadal niespójne. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zróżnicowania regulacji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w dwóch analizowanych obszarach. Mając na względzie zasadę proporcjonalności, która określa zakres dopuszczalności ograniczenia swobody działalności gospodarczej, oraz zasadę subsydiarności w aspekcie horyzontalnym, należałoby jeszcze raz dokonać nowelizacji ustawy, wprowadzając jeden spójny system reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi.

Literatura

Jaśkowska M. [1998], *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1994 r., Dz.U., nr 78, poz. 483.

Nowicki H., Nowicki P. [2013], *O potrzebie zamówień „in house” w gospodarce odpadami. Uwagi de lege lata i de lege ferenda [w:] 25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice.

Orzeczenie Trybunału z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=994>.

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, Dz.U., poz. 122.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymywaniu porządku w gminach, Dz.U. z 2005 r., nr 236, poz. 208, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. „Prawo ochrony środowiska”, Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. „Prawo zamówień publicznych”, Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U., nr 173, poz. 1807, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 152, poz. 897.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.
- Waligórski M. [1998], *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej – problemy prawnej reglamentacji*, „Ars boni et aequi”, Poznań.
- Wyrok NSA z dnia 16 stycznia r. 2008 r., II OSK 1846/2006, Lex Polonica nr 1838200.

Regulation of Economic Activity in the Collection of Municipal Waste from Property Owners and Septic Tank Services

Municipalities are required to organise the collection of municipal waste from property owners where residents live. Amendments to the Act of 13 September 1996 on maintaining cleanliness and order in municipalities, which entered into force on 1 January 2012, made changes to the business responsible for collecting and transporting waste from property owners and the emptying of septic tanks and transportation of liquid waste. The amendment of the law replaced the requirement to register regulated activity only for businesses engaged in activities related to the collection of waste but left alone the required licensing of companies engaged in emptying septic tanks and transporting liquid waste. This decision is questionable from the point of view of the principle of proportionality in restricting the freedom of economic activity.

Keywords: regulation, economic activity, waste, liquid waste.

Piotr Wiatrowski

Katedra Prawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Odmowa podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy i jej prawne uwarunkowanie

Streszczenie

Uchwały Sądu Najwyższego podejmowane w odpowiedzi na konkretne i abstrakcyjne pytania prawne są podstawowym instrumentem służącym zachowaniu jednolitości orzecznictwa. W artykule omówiono prawne uwarunkowania oraz przyczyny odmowy podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy w odpowiedzi na przedstawione mu pytanie prawne oraz podano konkretne przypadki takich rozstrzygnięć na podstawie praktyk Sądu Najwyższego.

Słowa kluczowe: wykładnia prawa, uchwały Sądu Najwyższego, pytania prawne, Sąd Najwyższy.

1. Wprowadzenie

Sąd Najwyższy, sprawując zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych oraz wojskowych w zakresie orzekania, ma za zadanie dbać o jednolitość wykładni przepisów prawa stosowanych przez te sądy. Podstawowym instrumentem służącym zachowaniu jednolitości orzecznictwa są uchwały Sądu Najwyższego podejmowane w odpowiedzi na konkretne i abstrakcyjne pytania prawne. Zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie utrwalił się pogląd, że tzw. pytanie prawne do Sądu Najwyższego przedstawiane w trybie określonym w art. 441 § 1 k.p.k. musi stanowić zagadnienie prawne,

które wyłoniło się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego i dotyczyło ważnej kwestii interpretacyjnej związanej z przepisem poddawanym w orzecznictwie niejednolitej wykładni albo sytuacji, gdy przepis prawa jest niejasny lub sformułowany w sposób wadliwy bądź umożliwiający różną interpretację¹. W przeciwnym wypadku Sąd Najwyższy może odmówić podjęcia uchwały. Należy jednak zauważyć, że odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie jest w zasadzie inną formą wyjaśnienia wątpliwości sądu niższego, gdyż w uzasadnieniu odmowy Sąd Najwyższy wyjaśnia, powołując się na doktrynę i orzecznictwo, dlaczego określone zagadnienie nie budzi wątpliwości. W praktyce interpretacyjnej Sądu Najwyższego spotykamy się z wieloma różnymi sytuacjami, w których odmawia on udzielenia odpowiedzi. Przypadek odmowy podjęcia uchwały w sytuacji jasności przepisu stanowiącego przyczynę wystąpienia z pytaniem prawnym został rozstrzygnięty postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2002 r.:

Sformułowane przy rozpoznawaniu środka odwoławczego zagadnienie – wbrew przekonaniu Sądu Okręgowego – nie nasuwa trudności interpretacyjnych, uzasadniających wystąpienie w trybie określonym w art. 441 §1 k.p.k. i podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy. Przepis art. 198 k.k., a w szczególności zawarty w nim zwrot „wynikający z upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej brak zdolności [...] do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania postępowaniem” nie wymaga bowiem zasadniczej wykładni ustawy w rozumieniu art. 441 § 1 k.p.k., gdyż wykładnia przepisu art. 198 k.k., w tym także przytoczonego sformułowania, nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych. Nie można podzielić przekonania sądu odwoławczego, że możliwa jest w praktyce rozbieżna interpretacja omawianego zwrotu, a zwłaszcza uznanie, że użyty w art. 198 k.k. zwrot „brak zdolności” oznacza także „w znacznym stopniu ograniczoną zdolność” i przepis ten obejmuje kryminalizacją również wykorzystanie stanu ograniczonej poczytalności osoby pokrzywdzonej².

Podobnie, odpowiadając na pytanie, czy użyte w art. 67 § 3 k.k. sformułowanie „może” odnosi się także do zakazu prowadzenia pojazdów wymienionego w art. 39 pkt 3 k.k., Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały, motywując to analogiczną okolicznością. Sąd Najwyższy uznał mianowicie, że:

Proste odczytanie tego przepisu, bez konieczności przeprowadzania jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych, prowadzi do stwierdzenia fakultatywności środka karnego – zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych wobec sprawcy, w stosunku do którego warunkowo umorzono postępowanie. Przepis art. 67 § 3 *in fine* k.k. jest bowiem w zakresie orzekania tego środka karnego przepisem szczególnym w sto-

¹ Postanowienie SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02, OSNKW 2002, nr 7–8, poz. 62. Por. też Postanowienie SN z dnia 19 kwietnia 2000 r., I KZKP 6/00, niepubl.; Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1996 r., I KZP 6/96 OSNKW 1996, nr 5–6, poz. 24; Uchwała SN z dnia 16 listopada 2000 r. I KZP 35/00, OSNKW 2000, nr 11–12, poz. 92.

² Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2002 r., I KZP 30/01, OSNKW 2002, nr 3–4, poz. 16.

sunku do art. 42 § 2 k.k. i wyłącza stosowanie tego ostatniego w zakresie przez siebie objętym, a więc przy warunkowym umorzeniu postępowania³.

Podobny przypadek miał miejsce w związku z pytaniem, czy wobec sprawcy czynu z art. 178a § 2 k.k. ma zastosowanie przepis art. 42 § 2 k.k. Wówczas w postanowieniu z dnia 21 listopada 2001 r. Sąd Najwyższy orzekł, iż:

W konsekwencji stwierdzić należy, że: w razie skazania za przestępstwo określone w art. 178a § 2 k.k. sąd zobowiązany jest orzec wobec sprawcy – na podstawie art. 42 § 2 k.k. – zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych lub pojazdów mechanicznych określonego rodzaju. Tak jednoznaczne sformułowanie omawianych przepisów wyklucza korygowanie ich treści za pomocą innych metod wykładni, w tym celowościowej czy systemowej. Taki zabieg w istocie prowadziłyby do uchylania w drodze interpretacji mocy obowiązującej prawa stanowionego⁴.

2. Wymagania stawiane pytaniom prawnym

Dla ustosunkowania się przez Sąd Najwyższy merytorycznie do pytania prawnego konieczne jest także, aby sposób rozstrzygnięcia w sprawie, w której wystąpiono z takim pytaniem, zależał od treści udzielonej odpowiedzi⁵. Ten ostatni wymóg ilustruje fragment uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2001 r., w której stwierdzono, że:

Mając na względzie dyspozycję art. 441 § 1 k.p.k., która wiąże zakres zagadnień prawnych wymagających zasadniczej wykładni ustawy z rozpoznawaniem środka odwoławczego, brak było podstaw do udzielenia odpowiedzi na drugie z pytań sformułowanych przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Zagadnienie przedstawione w tym pytaniu nie jest w ogóle przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, instytucja zaś przewidziana w art. 441 §1 k.p.k. nie służy do wyjaśniania rozbieżności wynikających z istnienia różnych klasyfikacji w literaturze kryminalistycznej. Natomiast kwestia, czy pojęcie „środki obezwładniające” w rozumieniu art. 280 § 2 k.k. obejmuje jedynie narzędzia i urządzenia fabrycznie skonstruowane w tym celu, czy też odnosi się także do środków sporządzonych doraźnie przez sprawcę przestępstwa, nie należy do istoty tej sprawy⁶.

Uchwałę z dnia 30 września 2003 r.⁷ Sąd Najwyższy podjął w odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Okręgowego w K., który wątpliwości poruszonych w pytaniu

³ Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2002 r., I KZP 33/01, OSNKW 2002, nr 3–4, poz. 15.

⁴ Postanowienie SN z dnia 21 listopada 2001 r., I KZP 27/01, OSNKW 2002, nr 1–2, poz. 5.

⁵ Uchwała SN z dnia 19 lutego 2003 r., I KZP 49/02, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 24.

⁶ Uchwała SN z dnia 29 stycznia 2001 r., I KZP 45/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 17.

⁷ Uchwała SN z dnia 30 września 2003 r., I KZP 19/03, OSNKW 2003, nr 9–10, poz. 78.

w ogóle by nie rozpatrywał w toku postępowania odwoławczego, gdyż prokurator, wnosząc apelację na niekorzyść oskarżonego, zarzucał wyrokowi sądu pierwszej instancji obrazę prawa materialnego przez przyjęcie, że wina i społeczna szkodliwość czynu zarzuconego oskarżonemu nie były znaczne, a nie widział uchybienia w tym, co stało się następnie przedmiotem wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego – mianowicie, że z oskarżonym pojednała się osoba najbliższa dla pokrzywdzonego. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na fakt, że sformułowanie „przy rozpoznaniu środka odwoławczego” powinno się rozumieć w ten sposób, że chodzi o rozpoznanie środka odwoławczego w granicach jego wniesienia, chyba że ustawa wyjątkowo przewiduje orzekanie poza granicami środka odwoławczego (art. 435 k.p.k., art. 439 § 1 k.p.k., art. 440 k.p.k.) [Iwaniec 2005, s. 129]. W szczególności niedopuszczalne jest wyjaśnianie w trybie art. 441 § 1 k.p.k. zagadnień, których rozstrzygnięcie mogłoby mieć znaczenie jedynie w wypadku przyjęcia założenia, że w wyniku orzeczenia sądu odwoławczego dojdzie do naruszenia zakazu *reformationis in peius*⁸. W postanowieniu z dnia 23 września 2008 r. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały, gdyż z uwagi na kierunek zaskarżenia wyroku sądu pierwszej instancji zastosowanie jednej z kwalifikacji prawnych, o które pytał Sąd Okręgowy, byłoby niedopuszczalne i wobec powyższego bez znaczenia dla rozpoznania sprawy pozostawało pytanie Sądu Okręgowego skierowane na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., czy osoba powołana w postępowaniu sądowym do wydania opinii jako biegły może z uwagi na treść sporządzonej opinii być podmiotem odpowiedzialności karnej z przepisu art. 271 § 1 k.k., czy też wyłącznie z przepisu art. 233 § 4 k.k.⁹

3. Inne przypadki odmowy podjęcia uchwały

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozpoznania musi mieć związek z konkretną sprawą, a nie charakter czysto teoretyczny¹⁰. Sąd odwoławczy nie jest zatem uprawniony do kierowania pytań o charakterze hipotetycznym, choćby nawet przedstawiane wątpliwości prawne były zasadne i dotyczyły istotnych problemów wykładni prawa¹¹. Z tego względu Sąd Najwyższy odmówił uchwały, gdy Sąd Okręgowy, formułując zagadnienie, skoncentrował się na kwestii przedmiotu ochrony, tj.: „Czy głównym przedmiotem ochrony prze-

⁸ Por. Postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 20/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 89.

⁹ Postanowienie SN z dnia 23 września 2008 r., I KZP 18/08, OSNKW 2008, nr 10, poz. 79.

¹⁰ Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1977 r., III CZP 63/76, OSNCP 1977, nr 8, poz. 124.

¹¹ Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 9/08, OSNKW 2008, nr 8, poz. 59.

pisu art. 252 § 1 k.k. jest prawidłowe, niezagrożone niedozwolonym przymusem funkcjonowanie organów państwowych, samorządowych, instytucji, organizacji oraz osób prawnych w zakresie wypełniania ich zadań, a ubocznym jest życie, zdrowie i wolność jednostki, czy też przedmiotem ochrony wymienionego przepisu może być także swoboda każdej osoby fizycznej w dysponowaniu mieniem lub w prowadzeniu działalności gospodarczej?”. Tak sformułowane pytanie nie miało – zdaniem Sądu Najwyższego – znaczenia dla podjęcia właściwej decyzji co do kwalifikacji prawnej czynów stanowiących przedmiot postępowania, gdyż istotne jest, czy działanie sprawcy odpowiada znamionom przestępstwa określonego w art. 252 § 1 k.k., a więc czy polega na „braniu” lub „przetrzymywaniu” zakładnika i to właśnie w celu zmuszenia podmiotów wskazanych w treści art. 252 § 1 k.k. do określonego tam zachowania¹².

Innym razem Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że podjęcie uchwały jest tym bardziej uzasadnione, że kwestia przedstawiona w zagadnieniu prawnym nie była dotąd przedmiotem jego wypowiedzi i rozważań w piśmiennictwie prawa karnego¹³. Przedmiotem zagadnienia prawnego nie może być natomiast określony sposób rozstrzygnięcia sprawy, zastosowania przepisów, w tym potwierdzenia albo zaprzeczenia słuszności określonego poglądu interpretacyjnego prezentowanego przez sąd odwoławczy, jak również kwestia ustaleń faktycznych [Stefański 2001, s. 254–261, 352–371]¹⁴. Wątpliwości prawne będące podstawą powzięcia uchwały przez Sąd Najwyższy nie mogą bowiem obejmować elementu faktycznego sprawy¹⁵. W uchwale z dnia 26 września 2002 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że jest uprawniony do dokonywania zasadniczej wykładni ustawy, co odnosić należy do ogólnej interpretacji treści norm prawnych będących przedmiotem wątpliwości lub rozbieżności interpretacyjnych, nie zaś do sposobu konkretyzacji dyspozycji danej normy do stanu faktycznego, tj. subsumpcji ustalonego stanu faktycznego pod konkretny przepis ustawy i rozstrzygania o słuszności kwalifikacji prawnej. Wyartykułowane przez sąd odwoławczy zagadnienie nie może stanowić pytania, jak postąpić w konkretnej sytuacji procesowej, gdyż takie rozstrzygnięcie należy do wyłącznej kompetencji orzekającego sądu z uwagi na zasadę jego samodzielności jurysdykcyjnej. Sąd Najwyższy nie może zastępować sądu *meriti* w samodzielnym stosowaniu normy prawnej w konkretnej sprawie¹⁶. Instytucja pytań prawnych nie może więc, z wypaczeniem swojego ustawowego charakteru, przekształcić się

¹² Postanowienie SN z dnia 28 marca 2002 r., I KZP 3/02, OSNKW 2002, nr 5–6, poz. 41.

¹³ Uchwała SN z dnia 15 grudnia 2005 r., I KZP 45/05, OSNKW 2006, nr 1, poz. 4.

¹⁴ Postanowienie SN z dnia 29 listopada 2006 r., I KZP 26/06, OSNKW 2006, nr 12, poz. 109.

¹⁵ Uchwała SN z dnia 18 listopada 1967 r., III CZP 59/67, OSNCP 1968, nr 7, poz. 117; Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 1997 r., I KZP 33/97, WPP 1998, nr 3–4, s. 151.

¹⁶ Uchwała SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 28/02, OSNKW 2002, nr 11–12, poz. 99.

w swoiste poradnictwo prawne. Fakt, że sąd odwoławczy nie jest pewny tego, czy prawidłowo interpretuje stan prawny, i waha się, jaką normę prawną zastosować, nie stanowi dostatecznej przesłanki do zwrócenia się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym¹⁷. Sąd Najwyższy krytycznie odniósł się do podjętej przez sąd odwoławczy próby wyręczenia się instytucją pytania prawnego przy dokonywaniu konkretnej kwalifikacji prawnej, a właściwie do żądania odpowiedzi w kwestii prawidłowości zastosowania przepisów do sytuacji faktycznej zaistniałej w danej sprawie, argumentując w postanowieniu z dnia 29 września 2004 r.:

Określony w § 1 art. 441 k.p.k. wymóg dokonania „zasadniczej” wykładni ustawy, sprowadzający się do możliwości rozstrzygnięcia jedynie kwestii ogólnych, związanych z interpretacją przepisu lub jego części, wyklucza zatem możliwość udzielenia odpowiedzi na wprost zadane pytanie, czy wskazany konkretnie, będący przedmiotem rozpoznania sprawy czyn stanowi, czy też nie stanowi czynu zabronionego. [...] Takie jednak właśnie pytanie zadał w niniejszej sprawie sąd odwoławczy. Sąd ten nie zwrócił się bowiem o wykładnię przepisu art. 121 § 2 k.w., a zwłaszcza zawartego w nim wyrażenia „inne podobne świadczenie”, lecz o udzielenie odpowiedzi, czy będące przedmiotem sprawy działanie stanowi wskazane wykroczenie. Co więcej, z treści uzasadnienia postawionego pytania wynika, iż Sąd Okręgowy w zasadzie nie ma wątpliwości ani co do stanowiska negującego możliwość potraktowania usługi świadczonej przez operatora sieci kablowej jako „innego podobnego świadczenia” w rozumieniu art. 121 § 2 k.w., ani, w szczególności, co do interpretacji przytaczanego przepisu; oczekuje jedynie potwierdzenia (bądź ewentualnie zaprzeczenia) trafności swego rozumowania¹⁸.

Podobnie w postanowieniu z dnia 29 maja 2003 r. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały, gdyż sąd odwoławczy nie zwrócił się o wykładnię ustawy, a zwłaszcza użytego m.in. w art. 223 k.k. sformułowania „przedmiot podobnie niebezpieczny”, lecz o zastosowanie tej ustawy przez Sąd Najwyższy poprzez zaliczenie konkretnej rzeczy do kategorii przedmiotów niebezpiecznych lub zaniegowanie jej przynależności do tej kategorii¹⁹.

W postanowieniu z dnia 26 lutego 2004 r. Sąd Najwyższy podkreśla samodzielność jurysdykcyjną sądów:

Odpowiadając na pytanie prawne, Sąd Najwyższy nie może jednak wyręczać w podejmowaniu decyzji sądu odwoławczego właściwego do rozpoznania sprawy. [...] Roz-

¹⁷ Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2004 r., I KZP 36/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 33.

¹⁸ Postanowienie SN z dnia 29 września 2004 r., I KZP 21/04, OSNKW 2004, nr 9, poz. 90. Podobnie rozstrzygnął SN w postanowieniu z dnia 27 października 2005 r., gdyż nie o wykładnię przepisów chodziło Sądowi Okręgowemu, a o udzielenie odpowiedzi w kwestii prawidłowości zastosowania przepisów do sytuacji faktycznej zaistniałej w sprawie – zob. Postanowienie SN z dnia 27 października 2005 r., I KZP 35/05, OSNKW 2005, nr 11, poz. 108. Por. też Postanowienie SN z dnia 25 marca 2003 r., I KZP 5/03, OSN Prok. i Pr. 2003, nr 9, poz. 9.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 29 maja 2003 r., I KZP 13/03, OSNKW 2003, nr 7–8, poz. 69

strzyganie zagadnień prawnych przez Sąd Najwyższy jest odstępstwem od zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu rozpoznającego sprawę i może być realizowane tylko z zachowaniem warunków ustawowych. W przedmiotowej sprawie Sąd formułujący pytanie, mimo obszerności jego uzasadnienia, nie zadał sobie trudu wykazania, że zagadnienie prawne wymaga zasadniczej wykładni ustawy, ani też nie podjął próby własnej interpretacji stanu prawnego, którego wyjaśnienia się domagał. W tym stanie rzeczy należało odmówić odpowiedzi na pytanie prawne²⁰.

Powodem wystąpienia z pytaniem prawnym nie może być jedynie sytuacja, w której sąd – mimo posiadania własnego poglądu w będącej przedmiotem pytania prawnego kwestii – nie chce samodzielnie podjąć decyzji w sytuacji faktycznej zaistniałej w sprawie, a zmierza jedynie do uzyskania akceptacji Sądu Najwyższego dla swojego stanowiska. Do takiego właśnie przypadku odnosi się postanowienie z dnia 23 września 2008 r. odmawiające podjęcia uchwały, w którego uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził:

Lektura uzasadnienia pytania prawnego prowadzi do wniosku, że Sąd Rejonowy w W. nie powziął wątpliwości co do zakresu definicji „pokrzywdzonego”, jak również sposobu reprezentacji pokrzywdzonego, a jego wątpliwości sprowadzają się jedynie do słuszności regulacji prawnych normujących podział kompetencji organów gminy, w przypadku gdy postępowanie karne dotyczy osoby sprawującej funkcję burmistrza, zaś pokrzywdzoną przestępstwem burmistrza jest gmina. Sąd ten dostrzega, że sytuacja, w której wyłączną legitymację do składania środków odwoławczych ma organ wykonawczy gminy, jakim jest burmistrz, znacznie osłabia kompetencje kontrolne rady gminy, zaś w analizowanej sprawie skutkuje niemożnością zaskarżenia postanowienia o umorzeniu śledztwa, co budzi wątpliwości natury systemowej. Nie dostrzega natomiast niestety, że działalność Sądu Najwyższego polegająca na udzieleniu odpowiedzi na pytania prawne jest jedynie działalnością wykładniczą, a nie prawotwórczą²¹.

Sądy odwoławcze często przytaczają dla zobrazowania skali rozbieżności możliwych stanowisk interpretacyjnych różnorodne stanowiska doktryny. Przykładowo w kwestii charakteru prawnego przestępstwa określonego w art. 306 k.k., który stał się przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2002 r., w doktrynie prezentowany jest zarówno pogląd, że jest to przestępstwo powszechne [Górniok 1997, s. 88; Oczkowski 1999, s. 21; Zakrzewski 1997, s. 9; Siwek 2000, s. 235; Zoll 1999, s. 485], jak i pogląd, że jego sprawcą może być jedynie uczestnik obrotu gospodarczego [Gardocki 2002, s. 318; Skorupka 1999, s. 32–57; 2001, s. 490]²². Sąd odwoławczy powinien jednak zawsze podejmować próbę samodzielnego wyjaśnienia nasuwających się wątpliwości i dopiero wówczas, gdy nie jest w stanie ich sam rozwiązać, przedstawić sprawę Sądowi

²⁰ Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2004 r., I KZP 36/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 33.

²¹ Postanowienie SN z dnia 23 września 2008 r., I KZP 16/08, OSNKW 2008, nr 10, poz. 78.

²² Uchwała SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 25/02, OSNKW 2002, nr 11–12, poz. 94.

Najwyższemu [Stefański 2001, s. 290]. Nawet gdy sąd odwoławczy dostrzeża wszystkie możliwe kierunki interpretacyjne, a jeden z nich uważa za najtrafniejszy, nie zachodzi przeszkoda do wystąpienia z pytaniem prawnym w trybie art. 441 § 1 k.p.k., gdyż samo optowanie za jednym z kierunków wykładni nie świadczy o tym, że sąd odwoławczy wyzbył się wszelkich wątpliwości²³. Jak podkreślono w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1996 r.²⁴, nie chodzi przy tym o wątpliwości, jakie żywią sędziowie zasiadający w składzie sądu odwoławczego, ale o obiektywnie zachodzące wątpliwości, których usunięcie wymaga dokonania zasadniczej wykładni ustawy przez Sąd Najwyższy²⁵. Wydaje się jednak, że wątpliwości sądu odwoławczego nie muszą mieć obiektywnego charakteru, gdyż obiektywnie niebudząca wątpliwości kwestia prawna może być rozstrzygnięta przez sąd odwoławczy w taki sposób, że może stać się zaczątkiem błędnej praktyki danego sądu w przyszłości. Ponadto ewentualna odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie i tak wymaga uzasadnienia, a więc wyjaśnienia wątpliwości sądu odwoławczego. Należy mieć na uwadze, że funkcją instytucji pytań prawnych jest zapobieganie uprawomocnianiu orzeczeń błędnych [Włodyka 1971, s. 175].

W pewnych przypadkach Sąd Najwyższy odmawia podjęcia uchwały, gdyż przedstawione pytanie stanowi problem teleologiczny, którego właściwe rozwiązanie nie może być dokonane w formie abstrakcyjnej, ale tylko z uwzględnieniem realiów konkretnej sprawy. Dotyczy to w szczególności redukcji ocen prawnokarnych, przeprowadzonej z uwagi na współukarany uprzedni czy następczy charakter czynu i w związku z tym nie jest np. możliwe udzielenie uogólniającej odpowiedzi na pytanie dotyczące ewentualnego traktowania lub też niemożności traktowania przywłaszczenia przedmiotu przeznaczonego na zabezpieczenie jako czynu współukaranego następczego w stosunku do oszustwa polegającego na uzyskaniu kredytu [Wolter 1961, s. 119, 121; Kostarczyk-Gryszkowska 1968, s. 19; Spotowski 1975, s. 77, 81; Kulik 2001, s. 111]²⁶.

4. Zakończenie

W judykaturze Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że nie może być przedmiotem pytania kwestia aktualności stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego

²³ Uchwała SN z dnia 26 maja 2006 r., I KZP 6/06, OSNKW 2006, nr 6, poz. 56.

²⁴ Uchwała SN z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 2/96, OSNKW 1996, nr 3–4, poz. 16.

²⁵ Postanowienie SN z dnia 17 maja 2000 r., I KZP 7/00, OSNKW 2000, nr 5–6, poz. 51. Por. też Postanowienie SN z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 49/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 39.

²⁶ Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2002 r., I KZP 1/02, OSNKW 2002, nr 5–6, poz. 35.

w uchwale²⁷ ani zagadnienie wpisujące się w ustaloną linię orzecznictwa tego Sądu, jeżeli sąd odwoławczy nie wskazał żadnych okoliczności, które mogłyby wpłynąć na jego zmianę²⁸. W postanowieniu z dnia 30 października 2008 r. Sąd Najwyższy w odpowiedzi na pytanie przedstawione w trybie określonym w art. 441 § 1 k.p.k., czy ochronie prawnokarnej przewidzianej w art. 155 k.k. podlega życie dziecka od momentu rozpoczęcia porodu bądź podjęcia czynności zmierzających do przeprowadzenia zabiegu cesarskiego cięcia kończącego ciążę, czy też od momentu, gdy dziecko poczęte osiągnęło zdolność do samodzielnego życia poza organizmem kobiety ciężarnej, Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały, gdyż, jak stwierdził:

[...] wskazać należy już na samym wstępie, że Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela w pełnym zakresie zapatrywania i argumentację przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2006 r., I KZP 18/06, do której w tym miejscu należy odesłać, gdyż argumenty przedstawione w postanowieniu Sądu Okręgowego w P. w żaden sposób nie podważają zaprezentowanego w uchwale toku rozumowania²⁹.

Należy jednak zaznaczyć, że w sytuacji, gdy Sąd Najwyższy odmówił już raz udzielenia odpowiedzi, np. o znaczenie zwrotu „mienie w znacznych rozmiarach”³⁰, gdyż – jak w uzasadnieniu tego postanowienia stwierdzono – choć w orzecznictwie Sądu Najwyższego i w literaturze prawniczej istnieje zbieżność poglądów, zgodnie z którymi „nie można rozmiarów mienia, odnoszących się do aspektów przestrzennych, utożsamiać z jego wartością”, to wyrażenie już po wydaniu przytoczonego postanowienia Sądu Najwyższego w piśmiennictwie i orzecznictwie poglądów odmiennych pozwala na udzielenie odpowiedzi i podjęcie nowej uchwały w tej sprawie³¹. Wydaje się jednak, że istnienie ustalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego obowiązującego tylko składy tego Sądu lub niemającego takiego charakteru nie stanowi przeszkody do podjęcia uchwały w odpowiedzi na pytanie prawne z uwagi na brak ku temu podstawy normatywnej. Ponadto znajomość przez sądy niższe niewiążącej wykładni nie musi być pełna [Stefański 1998, s. 278].

W postanowieniu z dnia 17 grudnia 1997 r., które zapadło jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego, za podstawę odmowy powzięcia uchwały Sąd

²⁷ Postanowienie SN z dnia 31 grudnia 1982 r., VI KZP 42/82, OSNKW 1983, nr 6, poz. 40.

²⁸ Postanowienie SN z dnia 18 czerwca 1996 r., I KZP 13/96, OSN Prok. i Pr. 1996, nr 9, poz. 5; Postanowienie SN z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 1/96, OSN Prok. i Pr. 1996, nr 6, poz. 10.

²⁹ Postanowienie SN z dnia 30 października 2008, I KZP 13/08, OSNKW 2008, nr 11, poz. 90.

³⁰ Postanowienie SN z dnia 20 stycznia 1999 r. I KZP 23/98 z glosą J. Kuleszy, PS 2000, z. 5, s. 110.

³¹ Uchwała SN z dnia 19 lutego 2003 r., I KZP 49/02, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 24.

Najwyższy przyjął brak uzasadnienia wniosku przez występującego o podjęcie uchwały, argumentując, że:

Przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym w rozdz. 2 zawierają jedynie fragmentaryczne unormowania dotyczące trybu postępowania toczącego się na skutek żądania podmiotów wymienionych w art. 16 ust. 2 tej ustawy. Ponieważ jest to postępowanie szczególne, niewiążące się bezpośrednio z konkretnymi sprawami podlegającymi określonej procedurze, nie ma możliwości wypełnienia istniejącej luki w prawie przez zastosowanie przepisów regulujących podobne sytuacje (*analogia legis*) i konieczne jest odwołanie się do zasad wszelkich postępowań sądowych toczących się na żądanie uprawnionego, wśród których poczesne miejsce zajmuje nakaz, aby domagający się wszczęcia przedstawiał twierdzenia i dowody uzasadniające żądanie. Dlatego Rzecznika Praw Obywatelskich obciąża obowiązek wskazania przepisów, których wyjaśnienia się domaga, przytoczenia podstaw wniosku wymienionych w art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ich uzasadnienia pozwalającego stwierdzić obiektywne istnienie wątpliwości w praktyce. Art. 20 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym dopuszcza odmowę podjęcia uchwały „z uzasadnionych przyczyn”, a przesłanką takiej odmowy jest niewykazanie powoływanej przez wnioskodawcę podstawy³².

Wskazać należy, że Sąd Najwyższy odmawia podjęcia uchwały również wtedy, gdy wniosek został złożony przez nieuprawniony podmiot, pytanie prawne zawiera wewnętrzną sprzeczność lub opiera się na fałszywym założeniu, zagadnienie prawne zostało sformułowane na podstawie okoliczności niemieszczących się w stanie faktycznym, przedstawione zagadnienie prawne stało się bezprzedmiotowe z powodu np. zmiany stanu prawnego, cofnięcia środka odwoławczego, a także gdy środek odwoławczy był niedopuszczalny lub przestała istnieć potrzeba jego rozpoznania [Stefański 2001, s. 352 i nast.]. Innymi powodami odmowy podjęcia uchwały może być niedopuszczalność drogi sądowej lub brak jurysdykcji krajowej w danej sprawie [Piasecki 1989, s. 645]. Sąd Najwyższy odmawia podjęcia uchwały w formie postanowienia, odpowiednio uzasadniając tę decyzję. Biorąc pod uwagę treść ustawy o Sądzie Najwyższym, nie można przyjąć, że pogląd prawny wyrażany przez Sąd Najwyższy przy odmowie podjęcia uchwały jest wiążący w danej sprawie [Stefański 1998, s. 285].

Analiza przedstawionych w niniejszym opracowaniu przypadków odmowy podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy pozwala na konkluzję, że praktyka Sądu Najwyższego w tej kwestii jest zasadniczo prawidłowa. Wątpliwości budzi jedynie obszerne uzasadnianie odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne, które w istocie staje się formą wyjaśnienia wątpliwości niższego sądu. Zauważalny jest też brak właściwego rozeznania warunków wystąpienia z pytaniem prawnym przez niższe sądy, co prowadzi do znacznej ilości spraw, które nie powinny absorbować uwagi Sądu Najwyższego.

³² Postanowienie SN z dnia 17 grudnia 1997 r., III CZP 47/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 73.

Literatura

- Gardocki L. [2002], *Prawo karne*, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa.
- Górniok O. [1997], *Prawo karne gospodarcze. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Iwaniec J. [2005], *Glosa do uchwały SN z 30 września 2003 r.*, I KZP 19/03, „Przebieg Sądowy”, nr 2.
- Kodeks karny. Część szczególna* [1999], red. A. Zoll, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków.
- Kostarczyk-Gryszkowska J. [1968], *Problem granic realnego zbiegu przestępstw*, Zeszyty Naukowe UJ: Prace Prawnicze, z. 37, PWN, Kraków 1968.
- Kulik M. [2001], *Glosa do wyroku SA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2001 r.*, II Aka 248/2000, „Prokuratura i Prawo”, nr 10.
- Oczkowski T. [1999], *Przestępstwa na szkodę wierzycieli*, „Monitor Prawniczy”, z. 11.
- Piasecki K. [1989], *Komentarz [w:] Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 20/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 89.
- Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1977 r., III CZP 63/76, OSNCP 1977, nr 8, poz. 124.
- Postanowienie SN z dnia 31 grudnia 1982 r., VI KZP 42/82, OSNKW 1983, nr 6, poz. 40.
- Postanowienie SN z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 1/96, OSN Prok. i Pr. 1996, nr 6, poz. 10.
- Postanowienie SN z dnia 18 czerwca 1996 r., I KZP 13/96, OSN Prok. i Pr. 1996, nr 9, poz. 5.
- Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 1997 r., I KZP 33/97, WPP 1998, nr 3–4.
- Postanowienie SN z dnia 17 grudnia 1997 r., III CZP 47/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 73.
- Postanowienie SN z dnia 20 stycznia 1999 r. I KZP 23/98 z glosą J. Kuleszy, PS 2000, z. 5.
- Postanowienie SN z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 49/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 39.
- Postanowienie SN z dnia 19 kwietnia 2000 r., I KZKP 6/00, niepubl.
- Postanowienie SN z dnia 17 maja 2000 r., I KZP 7/00, OSNKW 2000, nr 5–6, poz. 51.
- Postanowienie SN z dnia 21 listopada 2001 r., I KZP 27/01, OSNKW 2002, nr 1–2, poz. 5.
- Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2002 r., I KZP 33/01, OSNKW 2002, nr 3–4, poz. 15.
- Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2002 r., I KZP 30/01, OSNKW 2002, nr 3–4, poz. 16.
- Postanowienie SN z dnia 25 lutego 2002 r., I KZP 1/02, OSNKW 2002, nr 5–6, poz. 35.
- Postanowienie SN z dnia 28 marca 2002 r., I KZP 3/02, OSNKW 2002, nr 5–6, poz. 41.
- Postanowienie SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02, OSNKW 2002, nr 7–8, poz. 62.
- Postanowienie SN z dnia 25 marca 2003 r., I KZP 5/03, OSN Prok. i Pr. 2003, nr 9, poz. 9.
- Postanowienie SN z dnia 29 maja 2003 r., I KZP 13/03, OSNKW 2003, nr 7–8, poz. 69.
- Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2004 r., I KZP 36/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 33.
- Postanowienie SN z dnia 29 września 2004 r., I KZP 21/04, OSNKW 2004, nr 9, poz. 90.
- Postanowienie SN z dnia 27 października 2005 r., I KZP 35/05, OSNKW 2005, nr 11, poz. 108.
- Postanowienie SN z dnia 29 listopada 2006 r., I KZP 26/06, OSNKW 2006, nr 12, poz. 109.
- Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 9/08, OSNKW 2008, nr 8, poz. 59.

- Postanowienie SN z dnia 23 września 2008 r., I KZP 16/08, OSNKW 2008, nr 10, poz. 78.
- Postanowienie SN z dnia 23 września 2008 r., I KZP 18/08, OSNKW 2008, nr 10, poz. 79.
- Postanowienie SN z dnia 30 października 2008, I KZP 13/08, OSNKW 2008, nr 11, poz. 90.
- Siwek M. [2001], *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r.*, I KZP 25/00, „Palestra”, z. 5–6.
- Skorupka J. [1999], *Pojęcie dłużnika w typach przestępstw na szkodę wierzycieli*, „Przeгляд Sądowy”, z. 6.
- Skorupka J. [2001], *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2000 r.*, I KZP 31/00, „Orzecznictwo Sądów i Polskich” 2001, z. 10.
- Spotowski A. [1975], *O redukcji ocen przy zbiegu przestępstw*, „Państwo i Prawo”, z. 7.
- Stefański R.A. [1998], *Rola Sądu Najwyższego w kształtowaniu jednolitości orzecznictwa w sprawach karnych* [w:] *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, red. S. Waltoś, Zakamycze, Kraków.
- Stefański R.A. [2001], *Instytucja pytań prawnych do SN w sprawach karnych*, Zakamycze, Kraków.
- Uchwała SN z dnia 18 listopada 1967 r., III CZP 59/67, OSNCP 1968, nr 7, poz.117.
- Uchwała SN z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 2/96, OSNKW 1996, nr 3–4, poz. 16.
- Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1996 r., I KZP 6/96 OSNKW 1996, nr 5–6, poz. 24.
- Uchwała SN z dnia 16 listopada 2000 r. I KZP 35/00, OSNKW 2000, nr 11–12, poz. 92.
- Uchwała SN z dnia 29 stycznia 2001 r., I KZP 45/01, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 17.
- Uchwała SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 28/02, OSNKW 2002, nr 11–12, poz. 99.
- Uchwała SN z dnia 19 lutego 2003 r., I KZP 49/02, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 24.
- Uchwała SN z dnia 30 września 2003 r., I KZP 19/03, OSNKW 2003, nr 9–10, poz. 78.
- Uchwała SN z dnia 15 grudnia 2005 r., I KZP 45/05, OSNKW 2006, nr 1, poz. 4.
- Uchwała SN z dnia 26 maja 2006 r., I KZP 6/06, OSNKW 2006, nr 6, poz. 56.
- Włodyka S. [1971], *Przestanki dopuszczalności pytań prawnych do Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo”, nr 2.
- Wolter W. [1961], *Reguły wyłączenia wielości ocen w prawie karnym*, PWN, Warszawa.
- Zakrzewski R. [1997], *Ochrona obrotu gospodarczego w nowym kodeksie karnym*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego”, z. 11.

The Legal Grounds for the Supreme Court to Refuse to Adopt a Resolution

Supreme Court resolutions taken in response to concrete and abstract legal questions are the primary instrument for ensuring the uniform application of case law in court decisions. The article examines legal conditions and the grounds by which the Supreme Court might reject a resolution in response to a legal question brought before it. It also presents specific cases of such judgments based on Supreme Court jurisdiction.

Keywords: interpretation of law, Supreme Court resolution, legal question, Supreme Court.

Rafał Lisiakiewicz

Katedra Nauk Politycznych

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Sprawozdanie z konferencji nt. „Biznes rosyjski w Polsce – partnerstwo czy wyzwanie?” (13 marca 2013 r.)

Streszczenie

Postrzeżenie biznesu rosyjskiego w Polsce jest uwarunkowane bardzo wieloma czynnikami pozaekonomicznymi. Jest to specyficzna mieszanina stereotypów, braku zaufania, obaw, ale także realnych problemów wynikających z komunikacji reprezentantów odmiennych kręgów kulturowych oraz realizacji odmiennych interesów. Konferencja zorganizowana na Uniwersytecie Ekonomicznym miała na celu przedyskutowanie problemów polsko-rosyjskiej współpracy biznesowej w gronie praktyków i ekspertów.

Słowa kluczowe: biznes, Rosja, stosunki polsko-rosyjskie, konferencja.

Konferencja „Biznes rosyjski w Polsce – partnerstwo czy wyzwanie?” odbyła się 13 marca 2013 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach cyklicznego projektu „Spotkania ze Wschodem”.

Wśród gości obecni byli m.in.: Ekaterina Belyakova, przedstawiciel handlowy Federacji Rosyjskiej w Rzeczypospolitej Polskiej (radca w randze ministra); dr Alexander Ershov, przedstawiciel handlowy Federacji Rosyjskiej; Viktor Kolesnikov, konsul generalny Federacji Rosyjskiej w Krakowie; władze polskiej firmy córki rosyjskiego giganta gazowego Novatek: Dariusz Bratoń, prezes zarządu, oraz Anna Olszewska, dyrektor ds. marketingu i sprzedaży Novatek Polska Sp. z o.o.; Zygmunt Berdychowski, przewodniczący Rady Programowej Forum Ekonomicznego w Krynicy-Zdroju (Instytut Studiów Wschodnich); Katarzyna Ranc-Dobrzańska, radca ministra (Departament Projektów Strategicznych – Ministerstwo Skarbu Państwa).

Ponadto na konferencji pojawili się przedstawiciele instytucji rosyjskich zajmujących się wspieraniem rozwoju kontaktów biznesowych pomiędzy Polską i Rosją, takich jak Rosyjska Rada Biznesu ds. Współpracy z Polską – Anatolij Lejrikh (przewodniczący)

oraz Stanislav Shelestov (dyrektor zarządzający) – czy Centrum Współpracy Biznesowej Polska–Rosja – Iwan Rassochoin (dyrektor oddziału polskiego). Stronę polską reprezentowali przedstawiciele instytucji zajmujących się rozwojem współpracy z Rosją, władz samorządowych, kręgów biznesu – eksperci: Wiesław Bury, prezes Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego; Henryk Cuga, sekretarz Rady Biznesu Polska–Rosja; Andrzej Szczęśniak, niezależny ekspert rynku paliw, były prezes Polskiej Izby Paliw Płynnych, a także przedstawiciele polskich firm współpracujących z przedsiębiorstwami rosyjskimi lub działających na rynku rosyjskim (m.in. Sławomir Włodek – BDC Poland; Rafał Chart – Insituform Polska; Piotr Grawżyn – Insitupol). Partnerem generalnym konferencji była firma Novatek Polska Sp. z o.o.

Już w części otwierającej konferencję Jego Magnificencja prof. UEK dr hab. inż. Andrzej Chochoł oraz kierownik Katedry Nauk Politycznych UEK prof. Jerzy Kornaś oraz Ekateryna Belyakowa podkreślili potrzebę i wagę dyskusji nad kontaktami gospodarczymi pomiędzy Polską i Rosją. Przedstawiciel handlowy Federacji Rosyjskiej E. Belyakowa wyraziła nadzieję na rozwój relacji między naszymi krajami, do czego winny w przyszłości przyczynić się nowe pokolenia, w tym absolwenci Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Podobne stwierdzenia padły z ust konsula generalnego Federacji Rosyjskiej Viktora Kolesnikova. Konsul zaznaczył, że niezwykle istotna dla obu państw byłaby odpowiedź na zagadnienie tytułowe konferencji, czyli czy dla Polski kapitał rosyjski stanowi fundament partnerstwa czy raczej jest zagrożeniem.

W pierwszym panelu („Firmy rosyjskie w Polsce – czy niedźwiedź jest groźny?”) głos zabrali: Dariusz Bratoń (Novatek Polska Sp. z o.o.), Zygmunt Berdychowski (Instytut Studiów Wschodnich) oraz Andrzej Szczęśniak.

Zygmunt Berdychowski skupił się na pokazaniu nierówności potencjałów Polski i Rosji oraz dysproporcji w zakresie wzajemnego handlu i inwestycji na korzyść Rosji. Podkreślił jednakże, że w porównaniu z latami 90. XX w. poziom obrotów handlowych między tymi dwoma krajami podniósł się kilkukrotnie. W ostatnich latach obserwuje się średnio około 10-procentowy wzrost w stosunku rocznym w tym obszarze. Na bardzo niskim poziomie stoją jednak wzajemne inwestycje. Problem w relacjach gospodarczych między Polską a Rosją zdaniem organizatora Forów Ekonomicznych w Krynicy-Zdroju stanowi zwłaszcza dysproporcja w zakresie obrotów wzajemnych na niekorzyść Polski oraz obciążenie stosunków gospodarczych elementami pozaekonomicznymi, np. polityką (co można obserwować zarówno w przypadku Polski, jak i Rosji).

Dariusz Bratoń, mający doświadczenie w pracy w koncernach zachodnich (m.in. BP), podkreślał przede wszystkim profesjonalizm zarządzania firmą Novatek oraz niezależność firmy od uwarunkowań politycznych, twierdząc, że rachunek ekonomiczny jest podstawą funkcjonowania tego przedsiębiorstwa, także na rynku polskim. Bratoń zwracał uwagę na możliwości rozwojowe firmy Novatek (co jest konsekwencją posiadania przez nią własnych złóż gazu na dalekiej Syberii). W Polsce firma Novatek nie sprzedaje gazu ziemnego, lecz gaz płynny – wynika to z unormowań prawnych rynku polskiego. Prezes polskiego oddziału tego przedsiębiorstwa stwierdził również, że względy biznesowe były jedyną motywacją dla działalności firmy w naszym kraju – chodziło o zwiększenie efektywności działania koncernu w Polsce. Na chwilę obecną Novatek w naszym kraju ma 13-procentowy udział w rynku w ramach swej branży. Odpowiadając na pytanie tytułowe

panelu „Czy niedźwiedź jest groźny?”, Bratoń wyraził własną opinię o Rosji i jej biznesie – od momentu rozpoczęcia pracy w firmie Novatek z osoby bardzo krytycznie i z dużymi obawami odnoszącej się do tego kraju zmienił się wręcz w rusofila. D. Bratoń na koniec zaapelował o oddzielenie biznesu od polityki, i podkreślił, że w biznesie nie ma miejsca na patriotyzm.

Andrzej Szczęśniak wskazywał na nieracjonalność polskich obaw związanych z biznesem rosyjskim i współpracą z Federacją Rosyjską. Jego zdaniem polskie zabiegi o dywersyfikację, a także próby odgrywania znaczącej roli w Europie Wschodniej i wpływania na Rosję, generują znaczące koszty oraz pozbawiają Polskę korzyści, jakie mogłaby czerpać ze swego położenia geopolitycznego. Ekspert wskazywał na nieracjonalność szeregu posunięć polskich w zakresie współpracy gospodarczej z Rosją. Podkreślił, że Polska wciąż nie wykorzystuje własnych atutów (przede wszystkim wspomnianego położenia geopolitycznego) oraz nie dostrzega możliwości, jakie niesie ze sobą współpraca z Rosją.

Niezależnie od tematu panelu – a więc pytania o ewentualne zagrożenia związane z inwestycjami rosyjskimi w Polsce – dyskusja została zdominowana przez kwestie polskiego bezpieczeństwa energetycznego oraz bieżące sprawy polityczne. D. Bratoń apelował o skupienie się na problemach gospodarczych i podkreślał dobry klimat dla obecności towarów polskich w Rosji, czego w Polsce w stosunku do towarów rosyjskich się nie obserwuje. Z. Berdychowski udowodnił, że reakcje te nie są niczym dziwnym, gdyż Polska wciąż nie ma realnych możliwości prowadzenia niezależnej polityki energetycznej. A. Szczęśniak wskazywał na nadmierne upolitycznienie kwestii współpracy z Rosją i na nieracjonalność podejścia strony polskiej do inwestycji rosyjskich, szczególnie jeśli chodzi o energetykę. W dyskusji poruszono także kwestię gazu łupkowego – jako źródła możliwości zmniejszenia zależności energetycznej Polski od dostaw z zagranicy oraz możliwości obniżki cen gazu. A. Szczęśniak stwierdził jednak, że wydobycie gazu łupkowego w Polsce jest nieopłacalne m.in. ze względu na wymogi ekologiczne. Gaz łupkowy z USA w związku z kosztami transportu, skraplania i regazyfikacji także byłby za drogi.

W panelu drugim („Czy Polska jest liczącym się partnerem gospodarczym dla Rosji?”) goście zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na pytania o podejście władz polskich do współpracy z Rosją.

Anatolij Lejrikh (Rosyjska Rada Biznesu ds. Współpracy z Polską) na początku swojego wystąpienia podkreślił, że inwestycje rosyjskie w Polsce w porównaniu z inwestycjami w sąsiednich Niemczech czy Czechach często są kilkuset razy mniejsze. Zwrócił uwagę na fakt, że polska strona nie określiła w żadnych dokumentach, iż tzw. wrażliwe sektory gospodarki są niedostępne dla inwestorów zagranicznych, w tym rosyjskich, co znacząco wyjaśniłoby sytuację. Następnie prelegent odniósł się krytycznie do kwestii traktowania w Polsce kapitału inwestycyjnego z Rosji. Podał przykłady kilku firm rosyjskich (w tym także kierowanej przez niego), które jego zdaniem na skutek „szykan” sądowno-administracyjnych zostały zmuszone do zamknięcia działalności w Polsce lub jej ograniczenia (zakaz budowy terminalu dla Lukoila, likwidacja firmy Intrall, której prezesem jest A. Lejrikh, itp.).

Wiesław Bury (prezes zarządu Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego) deklarował otwartość władz Małopolski na kapitał rosyjski i podjęcie starań w celu jego pozyskania. Z drugiej strony zauważył, że pewne obawy, z jakimi spotykają się inwestycje

rosyjskie w Polsce, nie są niczym niezwykłym, a podobne trudności napotyka polski biznes w Rosji. Odwołując się do próby przejścia przez rosyjską firmę Acron Tarnowskich Azotów, W. Bury stwierdził, że działania władz polskich, by powstrzymać to przejście, były w pełni uzasadnione ekonomicznie i racjonalne. Prezes MARR zwrócił również uwagę na fakt, że kontakty polsko-rosyjskie są bardzo upolitycznione, stąd aby rozwijać te relacje, potrzebna jest wola polityczna. Tę wolę polityczną muszą jednak wykazać obie strony. Jeśli przedstawiciele Rosji twierdzą, że pod względem biznesowym czują się niepewnie w Polsce, to należy zaznaczyć, że takie same obawy towarzyszą polskim i innym zagranicznym inwestorom w Rosji.

Dr Alexander Ershov (Przedstawicielstwo Handlowe Federacji Rosyjskiej) zestawił dane ekonomiczne ze stereotypami na temat biznesu rosyjskiego, jakie były rozpowszechniane w prasie polskiej. Powołał się m.in. na badania sondażowe, które pokazują, że większość Polaków z większą dozą nieufności odnosi się do przedsiębiorstw włoskich, w prasie natomiast wciąż podkreślane jest zagrożenie rosyjskie. Zwrócił także uwagę na fakt, że kwestie gazowe dominują w debatach nad współpracą gospodarczą Polski i Rosji, podczas gdy tak naprawdę głównym towarem w wymianie handlowej między tymi krajami jest ropa naftowa. Odwołując się do kwestii upolitycznienia relacji gospodarczych Polski i Rosji, A. Ershov podkreślił, że to upolitycznienie obserwowane jest głównie po stronie polskiej.

Dr Adam Michalik (Katedra Handlu Zagranicznego UEK) odniósł się z kolei do problemów, z jakimi borykają się polscy inwestorzy w Rosji. Wskazując na niewielką obecność polskiego biznesu na rynku rosyjskim i brak wykorzystania możliwości, jakie on oferuje, zwrócił uwagę na fakt, że niejednokrotnie polskie firmy i towary spotykają się w Rosji z dużo lepszym przyjęciem niż rosyjskie w Polsce.

W debacie podkreślono, że Polska wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej jawi się jako państwo bardzo nieprzychylnie inwestycjom rosyjskim, co szczególnie widać w porównaniu z Czechami czy Węgrami. Henryk Cuga (Rada Biznesu Polska–Rosja) konstatował, że wina za niezadowolający stan stosunków gospodarczych Polski i Rosji leży po obu stronach. Podał również przykład braku zainteresowania strony rosyjskiej współpracą pozaenergetyczną ze stroną polską na poziomie małych i średnich przedsiębiorstw. Stanisław Shelestov (Rosyjska Rada Biznesu ds. Współpracy z Polską) podkreślił, że dopóki w Polsce nie zostaną przewyżnione uprzedzenia w stosunku do biznesu rosyjskiego i nie zacznie się go traktować na równych zasadach jak biznesu innych państw, dopóty inwestorzy rosyjscy nie będą skłonni wchodzić na tutejszy rynek. Ekateryna Belyakova zauważyła, że blokowanie możliwości inwestowania dużym firmom rosyjskim w Polsce nie zachęci małych i średnich przedsiębiorstw z Rosji do naszego kraju, gdyż będzie to dla nich czytelny znak, że skoro nie udało się silnym podmiotom, mniejszym tym bardziej nie będzie łatwo.

W panelu trzecim („Problemy współpracy gospodarczej pomiędzy Polską i Rosją – debata, okrągły stół”) dyskutowano nad wspólnymi problemami związanymi z działalnością przedsiębiorstw polskich i rosyjskich.

Henryk Cuga (Rada Biznesu Polska–Rosja) zwrócił uwagę na fakt, że małe i średnie przedsiębiorstwa z Rosji często nie są zainteresowane współpracą z partnerami polskimi, gdyż w pełni zadowala je rynek rosyjski lub WNP. Podkreślił także nadmierne zburo-

kratyzowanie procedur we wzajemnym handlu oraz pewną samowolę urzędników i służb granicznych Rosji, co prowadzi do małej przewidywalności w prowadzeniu interesów pomiędzy oboma krajami.

Ivan Rassochin (Centrum Współpracy Biznesowej Polska–Rosja) mówił o specyficznych uwarunkowaniach działalności gospodarczej na rynku rosyjskim (jak biurokracja czy korupcja), które często dla mniejszych przedsiębiorstw zagranicznych, nieposiadających odpowiedniej wiedzy na ich temat oraz determinacji do ich przezwyciężenia, stanowią poważne wyzwanie. I. Rassochin podawał przykłady negatywnych stereotypów funkcjonujących pomiędzy Rosjanami i Polakami, które często utrudniają czy wręcz uniemożliwiają rozpoczęcie współpracy.

W dyskusji wzięli udział także przedstawiciele firm mających doświadczenie w zakresie współpracy z Rosjanami (m.in. Sławomir Włodek – BDC Poland, Rafał Chart – Insituform Polska, Piotr Grawżyn – Insitupol), którzy dzielili się własnymi spostrzeżeniami na temat kontaktów międzyludzkich w ramach prowadzenia interesów.

W podsumowaniach wyrażono opinie o niedostatku rzeczowych rozmów na tematy gospodarczej współpracy polsko-rosyjskiej. Podkreślono, że wiele problemów zostało zaledwie zasygnalizowanych, co doprowadziło do konstatacji o potrzebie zbudowania szerszej platformy do dyskusji. Goście wyrażali nadzieję na zorganizowanie w przyszłości kolejnych konferencji poświęconych tematyce biznesowych relacji między Polską a Rosją.

Na koniec warto odnotować, że o trudnościach we współpracy partnerów polskich z rosyjskimi świadczą także problemy, z jakimi zetknęli się organizatorzy konferencji. Niezmiernie trudno było zaprosić (nieliczne) duże firmy rosyjskie działające na polskim rynku. Podobnie wyglądała sprawa z firmami polskimi mającymi biznesowych partnerów z Rosji, które obawiały się poruszania oficjalnie kwestii takiej współpracy. O upolitycznieniu poruszanych na konferencji tematów świadczy również niechęć przedstawicieli rządu polskiego do zaangażowania się w tę konferencję.

Report from the Conference „Russian Business in Poland – a Partnership or a Challenge?” (13 March 2013)

The perception of Russian business in Poland is subject to a number of non-economic factors. It is a specific mixture of stereotypes, mistrust, and fear on top of the real problems that occur in communication between different cultural circles and different interests. The conference, held at the Cracow University of Economics, was organised as a forum for entrepreneurs and experts to discuss issues in Polish-Russian business cooperation.

Keywords: business, Russia, Polish-Russian relations, conference.