

VERITAS IURIS

VOL. 7
NUMER 2
2024

LIPIEC – GRUDZIEŃ

PÓŁROCZNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO W WARSZAWIE

VERITAS IURIS

VOL. 7
NUMER 2
2024

LIPIEC–GRUDZIEŃ

DOI: 10.26399/VERITASIURIS.V7.2.2024

PÓŁROCZNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO W WARSZAWIE

RADA NAUKOWA / ADVISORY BOARD

Przewodniczący / Chairman

Prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, Uczelnia Łazarskiego

Członkowie / Members

Prof. dr hab. María Concepción Gorjón Barranco, Universidad de Salamanca (Hiszpania)

Prof. dr hab. ks. Florian Lempa, Uczelnia Łazarskiego

Prof. dr hab. Nieves Sanz Mulas, Universidad de Salamanca (Hiszpania)

Prof. dr hab. Miguel Bustos Rubio, Universidad Internacional de La Rioja (Hiszpania)

Prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Dr Piotr Kasprzyk, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

REDAKCJA / EDITORIAL BOARD

Redaktor naczelny: dr hab. Jacek Kosonoga, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego

Sekretarz: dr hab. Blanka J. Stefańska, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors

prawo i postępowanie karne – prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, Uniwersytet w Białymstoku

prawo cywilne – dr hab. Ryszard Strzelczyk, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego

prawo administracyjne – prof. dr hab. Maciej Rogalski, Uczelnia Łazarskiego

prawo konstytucyjne – dr hab. Jacek Zaleśny, Uniwersytet Warszawski

prawo międzynarodowe – dr Dominika Harasimiuk, Uczelnia Łazarskiego

statystyka – dr Krystyna Bąk, Uczelnia Łazarskiego

Redaktor prowadzący / Managing Editor

dr Jacek Dąbrowski, Uczelnia Łazarskiego

kontakt: veritas.iuris@lazarski.pl

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego

ISSN 2657-8190

OFICyna WYDAWNICZA UCZELNI ŁAZARSKIEGO

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. 22 54-35-450

www.lazarski.pl

wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

SPIS TREŚCI

<i>Ryszard A. Stefański</i>	
Kształtowanie się zatrzymania prawa jazdy	5
<i>Mateusz Talarowski, Szymon Ugniewski</i>	
Protest w formie tamowania bądź utrudniania ruchu a porządek publiczny	34
<i>Małgorzata Ślęzak, Krzysztof Ślęzak</i>	
Odpowiedzialność biegłego rewidenta oraz firmy audytorskiej z tytułu kontroli jakości wykonywania zlecenia	43
<i>Michał Walczewski</i>	
Broker ubezpieczeniowy w zamówieniu publicznym na ubezpieczenie majątkowe podmiotu leczniczego	54
<i>Adrianna Rusek, Magdalena Tarnawska</i>	
Airbnb i spółka. Jak najem krótkoterminowy zmienia rynek nieruchomości ...	73
<i>Magdalena Preusner, Aleksandra Rotter</i>	
Antykoncepcja dla małoletnich w polskim prawie: konflikty, ograniczenia i międzynarodowe konteksty	85
<i>Aleksandra Julia Zuchańska</i>	
Alimenty na psa i prawo do opieki nad nim – przełomowy wyrok w Hiszpanii. Czy takie rozstrzygnięcie jest również możliwe w świetle polskiego porządku prawnego?	99
Noty biograficzne	113

CONTENTS

Ryszard A. Stefański
The formation of a driving license suspension..... 5

Mateusz Talarowski, Szymon Ugniewski
Protest in the form of blocking or obstructing traffic 34

Małgorzata Ślebzak, Krzysztof Ślebzak
Responsibility of the auditor and the audit firm for quality control of the
performance of the engagement 43

Michał Walczewski
Insurance broker in public contract for property insurance of a medical
entity 54

Adrianna Rusek, Magdalena Tarnawska
Airbnb and company. How short-term rental is changing the real estate
market..... 73

Magdalena Preusner, Aleksandra Rotter
Contraception for minors in Polish law: conflicts, limitations,
and international contexts..... 85

Aleksandra Julia Zuchańska
Dog maintenance and the custody of pet – a landmark judgment in Spain.
Is such a decision also possible in the light of the Polish legal order? 99

Notes on the Authors..... 113

KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZATRZYMANIA PRAWA JAZDY

RYSZARD A. STEFAŃSKI*

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji dotyczących zatrzymania prawa jazdy i odpowiadających mu wcześniej instytucji od odzyskania niepodległości w 1918 r., zmierzająca do ustalenia ewentualnej jej ewolucji i określenia jej znaczenia. Prześledzenie ponadstuletniego okresu regulacji, w szczególności jej przyczyn, wykazało wyraźny rozwój tej instytucji prawnej. Świadczy o tym stosunkowo wczesne jej wyodrębnienie i stopniowe poszerzanie przyczyn zatrzymania prawa jazdy oraz w końcu nadanie mu charakteru ustawowego.

Słowa kluczowe: cofnięcie uprawnień, prawo jazdy, tymczasowe odebranie pozwolenia, zatrzymanie prawa jazdy, pozwolenie na prowadzenie pojazdów

THE FORMATION OF A DRIVING LICENSE SUSPENSION

Abstract

The subject of the article is the analysis of regulations concerning the suspension of driving licenses and the institutions corresponding to them earlier since regaining independence in 1918, aimed at determining its possible evolution and defining its significance. Tracing over 100 years of its regulation, in particular its causes, has shown a clear development of this legal institution. This is evidenced by its relatively early isolation and gradual expansion of the reasons for the suspension of driving licenses and finally giving it a statutory character.

Keywords: withdrawal of authorization, driving license, temporary withdrawal of permit, suspension of driving license, driving permit

* Prof. dr hab., kierownik Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: ryszard.stefanski@lazarski.pl, ORCID: 0000-0003-0995-9499.

WPROWADZENIE

Zatrzymanie prawa jazdy nie ma zbyt długiej historii, akty prawa regulujące ruch drogowy wydane po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. nie przewidywały bowiem tej instytucji, regulowały jedynie cofnięcie lub odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów. To ostatnie było zbliżone do obecnego cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. Zatrzymaniu prawa jazdy odpowiadało – wprowadzone nieco później – tymczasowe odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów, Dokument stwierdzający uprawnienia do prowadzenia pojazdów nie był określany prawem jazdy, a pozwoleniem.

ZATRZYMANIA PRAWA JAZDY W OKRESIE OBOWIAZYWANIA USTAWY Z DNIA 7 PAŹDZIERNIKA 1921 R. O PRZEPISACH PORZĄDKOWYCH NA DROGACH PUBLICZNYCH

1. Ustawa z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych¹ nie przewidywała ani zatrzymania pozwolenia, ani cofnięcia pozwolenia, a niektóre z tych instytucji prawnych regulowały akty wykonawcze wydane na jej podstawie.
2. Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lipca 1922 r. o ruchu samochodów i innych pojazdów mechanicznych na drogach publicznych² nie przewidywało zatrzymania pozwolenia na prowadzenie pojazdów, a jedynie dopuszczało zarządzenie przez wojewodę cofnięcia pozwolenia na stałe lub na pewien czas (§ 27).
3. Po raz pierwszy wprowadzoną instytucją odpowiadającą zatrzymaniu prawa jazdy było, w rozporządzeniu Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych, przewidzianym w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 27 stycznia 1928 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych³, tymczasowe odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów. Tymczasowe odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów zarówno przeznaczonych do użytku publicznego, jak i nieprzeznaczonych do tego użytku mogło być zarządzone w nagłych wypadkach, gdy względy bezpieczeństwa publicznego tego wymagały. Była to kompetencja powiatowej władzy administracji ogólnej, która obowiązana była jednak bezzwłocznie zawiadomić o tym zarządzeniu wojewódzką władzę administracji ogólnej, która wydała, względnie ostatnio przedłużyła pozwolenie. Władza ta mogła uchylić zarządzenie powiatowej władzy administracji ogólnej albo wydać zarządzenia o cofnięciu pozwolenia (§ 82).

¹ Dz.U. z 1921 r. Nr 89, poz. 656.

² Dz.U. z 1922 r. Nr 65, poz. 587 ze zm.

³ Dz.U. z 1928 r. Nr 41, poz. 396.

4. Rozporządzenie Ministra Komunikacji i Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 15 stycznia 1933 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych⁴, podobnie jak poprzednie, regulowało tymczasowe odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów mechanicznych, stanowiąc, że mogła je zarządzić powiatowa władza administracji ogólnej, w wypadku gdy względy bezpieczeństwa publicznego tego wymagały, a zwłoka groziła niebezpieczeństwem, jednakże była obowiązana bezzwłocznie donieść o tym zarządzeniu wojewódzkiej władzy administracji ogólnej, która wydała pozwolenie, przesyłając jej równocześnie odebrane pozwolenie. Władza ta mogła uchylić zarządzenie powiatowej władzy administracji ogólnej albo wydać zarządzenie o odebraniu pozwolenia na prowadzenie pojazdów mechanicznych (§ 72).

5. Takiej możliwości nie dopuszczało rozporządzenie Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z dnia 27 października 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Opieki Społecznej o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych⁵.

Określenie „zatrzymanie pozwolenia na prowadzenie pojazdów” po raz pierwszy pojawiło się w rozporządzeniu Ministrów Komunikacji, Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych i Obrony Narodowej z dnia 15 kwietnia 1948 r., wydanym w porozumieniu z Ministrami Bezpieczeństwa Publicznego, Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia w sprawie zmiany rozporządzenia Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z dnia 27 października 1937 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych⁶. W myśl tego rozporządzenia zatrzymanie pozwolenia na prowadzenie pojazdów następowało, w wypadku gdy kierowca w czasie prowadzenia pojazdu mechanicznego lub w czasie okolicznościowego postoju używał albo znajdował się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innych podobnie działających środków (§ 50 ust. 1). Zatrzymane pozwolenie było bezzwłocznie odsyłane wraz z odpisem doniesienia karnego władzy, która pozwolenie wydała. Władza ta – jeżeli wypadek nie nastąpił – cofała kierowcy pozwolenie: (a) na okres od 2 do 4 tygodni, gdy było to po raz pierwszy; (b) na okres od 2 do 6 miesięcy, gdy było to po raz drugi; (c) na okres nieoznaczony – za trzecim razem. Jeżeli wypadek nastąpił, okres ten zależał od dotychczasowego zachowania kierowcy oraz od okoliczności towarzyszących wypadkowi, nie mógł być jednak krótszy aniżeli 3 lata (§ 50 ust. 2 i 3 w zw. z § 51 ust. 3 i 4).

Rozporządzeniem Ministrów Transportu Drogowego i Lotniczego oraz Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 1953 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 27 października 1937 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych⁷ zostały znacznie rozbudowane przyczyny zatrzymania pozwolenia. W myśl znowelizowanych przepisów organ kontroli drogowej zatrzymywał pozwolenie na prowadzenie pojazdów mechanicznych:

⁴ Dz.U. z 1933 r. Nr 9, poz. 55 ze zm.

⁵ Dz.U. z 1937 r. Nr 85, poz. 616 ze zm.

⁶ Dz.U. z 1948 r. Nr 27, poz. 186.

⁷ Dz.U. z 1954 r. Nr 3, poz. 6.

- jeżeli kierowca, znajdując się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, spowodował wypadek drogowy, skutkiem którego ofiara wypadku uległa ciężkiemu uszkodzeniu ciała lub zmarła;
- jeżeli kierowca po spowodowaniu wypadku drogowego nie udzielił pomocy ofiarom wypadku;
- jeżeli kierowca w czasie prowadzenia pojazdu lub okolicznościowego postoju pojazdu znajdował się po raz czwarty w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, pomimo że nie naruszył jakiegokolwiek innego przepisu o ruchu drogowym;
- jeżeli kierowca, znajdując się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, spowodował wypadek drogowy, skutkiem którego ofiara wypadku uległa lekkiemu uszkodzeniu ciała albo wskutek wypadku powstała poważniejsza szkoda materialna o wartości powyżej 1000 zł;
- jeżeli kierowca spowodował wypadek drogowy, skutkiem którego ofiara wypadku uległa ciężkiemu uszkodzeniu ciała lub zmarła;
- jeżeli kierowca w czasie prowadzenia pojazdu lub okolicznościowego postoju pojazdu znajdował się po raz trzeci w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, pomimo że nie naruszył jakiegokolwiek innego przepisu o ruchu drogowym;
- jeżeli kierowca w czasie prowadzenia pojazdu lub okolicznościowego postoju pojazdu, znajdując się w stanie wskazującym na użycie alkoholu albo innego podobnie działającego środka, naruszył przepisy o ruchu drogowym, a nie spowodował przez to wypadku drogowego lub spowodował wypadek drogowy, skutkiem którego powstała nieznaczna szkoda materialna o wartości poniżej 1000 zł;
- jeżeli kierowca spowodował wypadek drogowy, skutkiem którego ofiara wypadku poniosła lekkie uszkodzenie ciała;
- jeżeli kierowca spowodował wypadek drogowy, skutkiem którego powstała poważniejsza szkoda materialna o wartości powyżej 1000 zł;
- jeżeli kierowca mający pozwolenie z wkładką kontrolną B, z której oddzielono już wszystkie odcinki, naruszył przepisy o ruchu drogowym;
- w razie potrzeby sprawdzenia lub uzupełnienia kwalifikacji fachowych kierowcy, jeżeli w związku z naruszeniem przez niego przepisów o ruchu drogowym albo stwierdzeniem niewłaściwej obsługi technicznej pojazdu powstały wątpliwości, czy kierowca ma wystarczające kwalifikacje fachowe;
- jeżeli kierowca w czasie prowadzenia pojazdu albo okolicznościowego postoju pojazdu znajdował się po raz pierwszy w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, pomimo że nie naruszył on jakiegokolwiek innego przepisu o ruchu drogowym;
- w szczególnych okolicznościach, jeżeli kierowca w czasie prowadzenia pojazdu albo okolicznościowego postoju znajdował się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, pomimo że nie naruszył on jakiegokolwiek innego przepisu o ruchu drogowym (§ 49 ust. 1 w zw. z § 47 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 5 oraz w ust. 4 i 5).

ZATRZYMANIE PRAWA JAZDY I COFNIĘCIE UPRAWNIENÍ W OKRESIE OBOWIĄZYWANIA USTAWY Z DNIA 27 LISTOPADA 1961 R. O BEZPIECZEŃSTWIE I PORZĄDKU RUCHU NA DROGACH PUBLICZNYCH

1. Ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych⁸ nie przewidywała zatrzymania prawa jazdy.
2. Zatrzymanie prawa jazdy było uregulowane w rozporządzeniu Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 1 października 1962 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych⁹. Zgodnie z tym rozporządzeniem:
 - 1) właściwy do spraw komunikacji organ prezydium powiatowej rady narodowej był zobligowany zatrzymać prawo jazdy do czasu uprawnomocnienia się wyroku sądowego w razie skierowania sprawy na drogę karno-sądową za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości (§ 214). Chodziło o przestępstwo prowadzenia w stanie nietrzeźwości pojazdu mechanicznego, służącego do komunikacji lądowej, wodnej lub powietrznej, stypizowane w art. 28 § 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu¹⁰;
 - 2) organ kontroli ruchu drogowego był obowiązany zatrzymać prawo jazdy w razie stwierdzenia, że kierowca, prowadząc pojazd, znajdował się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka. Wydawał kierowcy pokwitowanie ze wskazaniem właściwego do spraw komunikacji organu prezydium rady narodowej, do którego prawo jazdy będzie odesłane. Zatrzymane przez organ kontroli ruchu drogowego prawo jazdy był obowiązany bezwzględnie przesać do właściwego do spraw komunikacji organu prezydium powiatowej rady narodowej wraz z zawiadomieniem stwierdzającym powód zatrzymania. Właściwy do spraw komunikacji organ prezydium powiatowej rady narodowej po rozpatrzeniu powodów zatrzymania prawa jazdy obowiązany był wydać w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawa jazdy decyzję o cofnięciu prawa jazdy albo – jeżeli sprawa była rozpatrywana przez sąd – postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy (§ 215 ust. 1–3).
3. Zatrzymanie prawa jazdy przewidywało też rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lipca 1968 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych¹¹, upoważniając do tego organ administracji państwowej oraz organ kontroli ruchu drogowego. W myśl § 215 ust. 1 tego rozporządzenia właściwy do spraw komunikacji organ prezydium powiatowej rady narodowej był obowiązany zatrzymać prawo jazdy:
 - 1) do czasu uprawnomocnienia się wyroku sądowego w razie skierowania sprawy na drogę karno-sądową za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości. Chodziło o wskazane wyżej przestępstwo z art. 28 § 1 ustawy o zwalczaniu alkoholizmu;

⁸ Dz.U. z 1961 r. Nr 53, poz. 295 ze zm..

⁹ Dz.U. z 1962 r. Nr 61, poz. 295 ze zm..

¹⁰ Dz.U. z 1959 r. Nr 69, poz. 434 ze zm..

¹¹ Dz.U. z 1968 r. Nr 27, poz. 183 ze zm..

- 2) do czasu uprawomocnienia się orzeczenia kolegium karno-administracyjnego w razie skierowania sprawy na drogę karno-administracyjną za prowadzenie pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka. Chodziło o wykroczenie kierowania pojazdem przez osobę znajdującą się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka, określone w art. 24 pkt 12, cyt. z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych;
- 3) do czasu uprawomocnienia się wyroku sądowego lub orzeczenia kolegium karno-administracyjnego w razie skierowania sprawy na drogę karno-sądową lub karno-administracyjną za nieudzielenie przez kierowcę pomocy ofiarom wypadku drogowego w razie uczestniczenia w tym wypadku;
- 4) do czasu wydania przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze w sprawie karnej kierowcy postanowienia co do dalszego postępowania z prawem jazdy.

Ten ostatni punkt został skreślony rozporządzeniem Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1972 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ruchu na drogach publicznych¹².

Rozporządzeniem Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 7 czerwca 1974 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ruchu na drogach publicznych¹³ została wprowadzona ogólna norma, że terenowy organ administracji państwowej stopnia powiatowego wydawał postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia prawomocnym orzeczeniem – w związku z uzasadnionym przypuszczeniem, że zaistniały podstawy do orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (samochodowych) lub do cofnięcia prawa jazdy (§ 215 ust. 1).

Zatrzymanie prawa jazdy przez organ kontroli ruchu drogowego miało miejsce:

- 1) w razie stwierdzenia, że kierowca, prowadząc pojazd, znajdował się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka;
- 2) w razie nieudzielenia przez kierowcę pomocy ofiarom wypadku drogowego – w razie uczestniczenia w tym wypadku;
- 3) w razie uczestniczenia przez kierowcę w wypadku z ofiarami w ludziach, jeżeli z okoliczności wynikało, że jest on sprawcą wypadku (§ 216 ust. 1).

Punkt 3 został wykreślony rozporządzeniem z 1972 r., a rozporządzeniem z 1974 r. upoważniono w tym punkcie organ kontroli ruchu drogowego do zatrzymania prawa jazdy w innych przypadkach uzasadniających przypuszczenie, że zaistniały podstawy do orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (samochodowych) lub do cofnięcia prawa jazdy. W razie zatrzymania prawa jazdy organ kontroli ruchu drogowego był obowiązany uniemożliwić kierowcy dalsze kierowanie pojazdem (§ 216 ust. 2).

Zatrzymując prawo jazdy, organ kontroli ruchu drogowego wydawał kierowcy pokwitowanie ze wskazaniem właściwego do spraw komunikacji organu prezydium powiatowej rady narodowej, do którego prawo jazdy będzie odesłane (§ 216 ust. 3).

¹² Dz.U. z 1972 r. Nr 55, poz. 382.

¹³ Dz.U. z 1974 r. Nr 23, poz. 140.

Zatrzymane przez organ kontroli ruchu drogowego prawo jazdy był obowiązany bezzwłocznie przesłać do właściwego do spraw komunikacji organu prezydium powiatowej rady narodowej z zawiadomieniem stwierdzającym powód zatrzymania (§ 216 ust. 4). Właściwy do spraw komunikacji organ prezydium powiatowej rady narodowej po rozpatrzeniu powodów zatrzymania prawa jazdy obowiązany był wydać w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawa jazdy postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy (§ 216 ust. 5). Rozporządzeniem z 1974 r. zmieniono nazwę właściwego do spraw komunikacji organu prezydium powiatowej rady narodowej na właściwy terenowy organ administracji państwowej stopnia powiatowego.

ZATRZYMANIE PRAWA JAZDY NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 1 LUTEGO 1983 R. – PRAWO O RUCHU DROGOWYM

1. Zatrzymanie prawa jazdy uzyskało status ustawowej instytucji prawnej w ustawie z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym¹⁴. W myśl tej ustawy organ kontroli ruchu był obowiązany zatrzymać prawo jazdy za pokwitowaniem w razie:

- 1) znajdowania się kierującego w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka,
- 2) uzasadnionego podejrzenia, że kierujący popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych,
- 3) stwierdzenia zniszczenia prawa jazdy w stopniu powodującym jego nieczytelność,
- 4) podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy (art. 84 ust. 1 pkt 1)¹⁵.

Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy wydawał organ administracji państwowej do czasu wykazania przez kierowcę posiadania wymaganych kwalifikacji lub zgłoszenia się w celu wymiany dokumentu, a także w przypadkach niezgłoszenia się w wyznaczonym terminie na badanie stanu zdrowia (art. 84 ust. 6).

Pokwitowanie zatrzymanego prawa jazdy, z wyjątkiem zatrzymania prawa jazdy z powodu znajdowania się kierującego w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka, uprawniało do kierowania pojazdem w ciągu 3 dni (art. 84 ust. 2).

Zatrzymane prawo jazdy, z wyjątkiem sytuacji zatrzymania prawa jazdy ze względu na podejrzenie podrobienia lub przerobienia prawa jazdy, organ kontroli ruchu przekazywał niezwłocznie według właściwości kolegium do spraw wykroczeń, prokuraturze lub naczelnikowi gminy (art. 84 ust. 3).

Postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy wydawał:

- 1) prokurator – do czasu sporządzenia aktu oskarżenia i przekazania sprawy do sądu, a po przekazaniu sprawy do sądu – sąd, powiadamiając o tym naczelnika gminy,

¹⁴ Dz.U. z 1983 r. Nr 6, poz. 35 ze zm..

¹⁵ Zob. szerzej R.A. Stefański, *Zatrzymanie dokumentów uprawniających do prowadzenia pojazdów w ustawie Prawo o ruchu drogowym*, NP 1984, nr 3; tenże, *O zatrzymaniu prawa jazdy słów kilka*, Pal. 1985, nr 10; tenże, *Procesowe aspekty zatrzymania prawa jazdy*, Prob. Praw. 1986, nr 2; tenże, *Zatrzymanie prawa jazdy i dowodu rejestracyjnego*, Warszawa 1990; tenże, *Pozbawienie kierowcy prawa jazdy*, Poznań 1993.

- 2) przewodniczący kolegium do spraw wykroczeń – do czasu uprawomocnienia się orzeczenia, powiadamiając o tym naczelnika gminy (art. 84 ust. 4). Na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy służyło zażalenie (art. 84 ust. 5).
3. Ustawą z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym¹⁶ do katalogu obligatoryjnego zatrzymania prawa jazdy zostało dodane upływanie terminu ważności prawa jazdy (art. 84 ust. 2 pkt 1 lit. d) oraz zmieniono na fakultatywne zatrzymanie prawa jazdy w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierujący popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów, i rozszerzono ten zakaz na inne pojazdy, usuwając dotychczasowe ograniczenie do pojazdów mechanicznych (art. 84 ust. 1 pkt 2). Rozszerzono przyczyny zatrzymania prawa jazdy przez organ administracyjny do czasu wykazania się przez kierowcę posiadaniem wymaganego stanu zdrowia. Zgodnie ze zmienionym art. 84 ust. 6 decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy wydawał kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej, do czasu wykazania się przez kierowcę posiadaniem wymaganych kwalifikacji lub wymaganego stanu zdrowia albo zgłoszenia się w celu wymiany dokumentu (art. 84 ust. 6). Uprawnienia co do zatrzymania prawa jazdy przysługujące naczelnikowi gminy przejął kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej.

Ustawa z 1991 r. co do przekazania zatrzymanego prawa jazdy określiła maksymalny termin przekazania nie później niż w ciągu 7 dni, według właściwości kolegium do spraw wykroczeń, prokuratorowi lub kierownikowi rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej. W razie przeprowadzania chemicznego badania krwi na zawartość alkoholu prawo jazdy przekazuje się wraz z wynikiem tego badania; jeżeli jednak wynik tego badania nie zostanie uzyskany w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, należy niezwłocznie zwrócić je właścicielowi (art. 84 ust. 3). Ponadto została doprecyzowana właściwość organów, do których było przekazywane prawo jazdy. Postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy, powiadamiając o tym kierownika rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej, wydawał:

- 1) prokurator – w toku postępowania przygotowawczego, a sąd – po przekazaniu sprawy do sądu,
- 2) przewodniczący kolegium do spraw wykroczeń (art. 84 ust. 4).

Zatrzymanie prawa jazdy było wyłączone w stosunku do szefów i cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych państw obcych oraz misji specjalnych i organizacji międzynarodowych, korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na mocy ustaw, umów bądź powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych lub na zasadzie wzajemności, a także do innych osób korzystających z tych przywilejów i immunitetów (art. 84 ust. 6).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 1983 r. w sprawie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego¹⁷ regulowało wydanie pokwitowania, stwierdzając, że pokwitowanie powinno zawierać nazwę zatrzymanego dokumentu, dane właściciela, powód zatrzymania, dane osoby

¹⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 73, poz. 321.

¹⁷ Dz.U. z 1983 r. Nr 75, poz. 341 ze zm.

zatrzymującej dokument, podstawę prawną zatrzymania dokumentu oraz termin ważności. Termin ważności pokwitowania określa się w odniesieniu do zatrzymanego dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdem – na 3 dni; terminu nie określa się, jeżeli kierujący znajdował się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka (§ 4 ust. 2 i 3).

Wyjaśnienia przepisów dot. zatrzymania prawa jazdy były zawarte w wytycznych dyrektora Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej z dnia 8 lutego 1986 r., w sprawie zatrzymywania przez funkcjonariuszy MO dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, ich używania, kierowania na badania sprawności fizycznej i psychicznej kierujących oraz występowania z wnioskami o sprawdzanie ich kwalifikacji do kierowania pojazdami¹⁸ oraz w Instrukcji stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 28 grudnia 1983 r. w sprawie postępowania związanego z wydawaniem, zatrzymywaniem, cofaniem i przywracaniem uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami, rowerami i pojazdami zaprzęgowymi oraz wzorów stosowanych przy tym dokumentów¹⁹. Wytyczne dyrektora Biura Ruchu Drogowego KG MO jako skierowane do funkcjonariuszy MO oraz SB i jako pochodzące od przełożonego były dla nich bezwzględnie wiążące i wywierały istotny wpływ na praktykę tych organów w zakresie zatrzymywania prawa jazdy²⁰.

ZATRZYMANIE PRAWA JAZDY NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 20 CZERWCA 1997 R. – PRAWO O RUCHU DROGOWYM

1. W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²¹ znacznie został rozszerzony katalog okoliczności uzasadniających obligatoryjne zatrzymanie prawa jazdy²². W myśl pierwotnego brzmienia art. 135 ust. 1 pkt 1 policjant był obowiązany zatrzymać prawo jazdy za pokwitowaniem w razie:

- a) stwierdzenia, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu,
- b) stwierdzenia zniszczenia prawa jazdy w stopniu powodującym jego nieczytelność,
- c) podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy,
- d) gdy upłynął termin ważności prawa jazdy,
- e) gdy wobec kierującego pojazdem wydane zostało postanowienie lub decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy,
- f) gdy wobec kierującego pojazdem orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów lub wydano decyzję o cofnięciu prawa jazdy,

¹⁸ KG MO Rd-II-135/86, niepubl.

¹⁹ Dz.Urz. Ministra Komunikacji z 1983 r. Nr 16, poz. 129.

²⁰ R.A. Stefański, *Zatrzymanie prawa jazdy...*, op. cit., s. 13.

²¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1251, dalej: p.r.d.

²² Zob. R.A. Stefański, *Zatrzymanie prawa jazdy jako środek przymusu w postępowaniu karnym*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Środki przymusu*, t. 9, red. T. Grzegorzczak, D. Świecki, Warszawa 2021, s. 1400–1448.

- g) przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego,
- h) przekroczenia przez kierującego pojazdem, w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy, liczby 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Mógł je zatrzymać w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów (art. 135 ust. 1 pkt 2).

Zatrzymania prawa jazdy nie stosowało się do szefów i cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych państw obcych oraz misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na mocy ustaw, umów bądź powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych lub na zasadzie wzajemności, a także do innych osób korzystających z tych przywilejów i immunitetów (art. 139 ust. 2).

Ustawa wymagała, by było stwierdzone, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a), jednakże ustawą z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym²³ przesłankę tę złagodiono, wymagając uzasadnionego podejrzenia, że kierujący znajduje się w takim stanie. W art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. f) błędnie posłużono się zwrotem: „wydano decyzję o cofnięciu prawa jazdy”, a prawo o ruchu drogowym przewidywało cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym (art. 140 ust. 1). Błąd ten został poprawiony ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁴.

Pokwitowanie zatrzymania prawa jazdy z powodu stwierdzenia zniszczenia prawa jazdy w stopniu powodującym jego nieczytelność, podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy, upływu termin ważności prawa jazdy oraz uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów, uprawniało do kierowania pojazdem w ciągu 7 dni (art. 135 ust. 2).

Zatrzymane prawo jazdy, z wyjątkiem sytuacji, gdy jego zatrzymanie nastąpiło z powodu podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy, Policja przekazywała niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni, według właściwości, kolegium do spraw wykroczeń albo innemu organowi uprawnionemu do orzekania w sprawach o wykroczenia w trybie dyscyplinarnym, prokuratorowi lub kierownikowi rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej. W razie przeprowadzenia badania krwi lub moczu dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu prawo jazdy było przekazywane się wraz z wynikiem tego badania. Jeżeli jednak wynik tego badania nie został uzyskany w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, należało niezwłocznie zwrócić je właścicielowi (art. 136).

²³ Dz.U. z 2007 r. Nr 123, poz. 845.

²⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 541.

Postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy z powodu stwierdzenia, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, oraz uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów, wydawał w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawa jazdy: (1) prokurator – w toku postępowania przygotowawczego, a sąd – po przekazaniu sprawy do sądu, (2) przewodniczący kolegium do spraw wykroczeń, a wobec osoby niepodlegającej orzecznictwu kolegium do spraw wykroczeń – właściwy przełożony. O wydaniu postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy zawiadamiało się właściwego kierownika rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej. Na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy służyło zażalenie (art. 137).

W związku z likwidacją kolegiów do spraw wykroczeń ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁵ kompetencja do wydania postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy z powodu popełnienia wykroczenia została przekazana sądowi właściwemu do rozpoznania sprawy (art. 137 ust. 1 pkt 2).

Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy z powodu upływu terminu ważności prawa jazdy oraz przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego wydawał kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej (art. 138 ust. 1).

Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następował po ustaniu przyczyny zatrzymania (art. 138 ust. 2).

2. Katalog przyczyn obligatoryjnego zatrzymania prawa jazdy został zmodyfikowany i wzbogacony cytowaną wyżej ustawą z 20 marca 2015 r. Do przyczyny przekroczenia przez kierującego pojazdem w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy liczby 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego zostało dodane stwierdzenie, na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć, że w okresie 2 lat od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy popełnił on przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub trzy wykroczenia spowodowania zagrożenia w ruchu drogowym (art. 86 § 1 lub 2 k.w.), prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 § 1 k.w.), przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 30 km/h (art. 92a k.w.) lub niezachowania ostrożności na drogach wewnętrznych (art. 98 k.w.) (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. h).

Jako nowe przyczyny dodano: stwierdzenie braku zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym z wynikiem pozytywnym w zakresie wyposażenia pojazdu w blokadę alkoholową lub dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, wystawionego przez producenta urządzenia lub jego upoważnionego przedstawiciela, w przypadku ograniczenia uprawnienia do kierowania wyłącznie pojazdem wyposażonym w blokadę alkoholową (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. i), oraz ujawnienie czynu polegającego na: (a) kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub (b) przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie

²⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1149.

rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, z wyjątkiem przewozu osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące. Nie dotyczy to sytuacji, gdy liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w tym przepisie, nie przekracza: (1) 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem; (2) 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny (art. 135 ust. 1 pkt 1a i ust. 1b).

Uregulowano uprawnienia płynące z pokwitowania zatrzymania prawa jazdy z powodu kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, stanowiąc, że uprawnia ono do kierowania pojazdem w okresie 24 godzin od chwili zatrzymania (art. 135 ust. 3). Wskazano, że w przypadku zatrzymania prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska i gdy kierujący pojazdem nie ma miejsca zamieszkania na jej terytorium, pokwitowanie uprawnia do kierowania pojazdem w okresie 72 godzin (art. 135 ust. 4).

Ustawą tą został też określony tryb postępowania z zatrzymanym prawem jazdy wydanym przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska, gdy kierujący pojazdem nie ma miejsca zamieszkania na jej terytorium. W takim wypadku prawo jazdy było przekazywane niezwłocznie staroście właściwemu ze względu na miejsce naruszenia przepisów prawa o ruchu drogowym. Starosta niezwłocznie przekazywał zatrzymane prawo jazdy do właściwego organu państwa, w którym zostało ono wydane (art. 136 ust. 1a).

3. Ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁶ zmodyfikowano w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. g, ograniczając przekroczenie przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego do okresu 5 lat od wydania skierowania na kurs reedukacyjny oraz dodając przyczynę w postaci popełnienia w okresie próbnym trzech wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub jednego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. j).

W związku z tą zmianą zawarto postanowienie, że pokwitowanie zatrzymania prawa jazdy z przyczyn także uprawnia do kierowania pojazdem w okresie 24 godzin od chwili zatrzymania (art. 135 ust. 3).

4. Ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami²⁷ wyłączono zatrzymanie prawa jazdy z powodu przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym w sytuacji, gdy kierujący pojazdem dopuścił się tego naruszenia, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru

²⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1273.

²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1099.

chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego (art. 135 ust. 1aa).

5. Gruntowne zmiany w zakresie zatrzymania prawa wprowadziła ustawa z dnia 24 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁸, w której w związku z teleinformatyzacją zrezygnowano z obowiązku posiadania przez kierującego pojazdem przy sobie i okazywania na żądanie uprawnionego organu kontroli ruchu drogowego prawa jazdy przez osoby mające nadane w Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienia do kierowania pojazdami, stwierdzone wydanym w kraju prawem jazdy. Informacje o nadanych uprawnieniach w wydanym w kraju prawie jazdy są gromadzone w centralnej ewidencji kierowców oraz dostęp do tej ewidencji mają organy kontroli ruchu drogowego i organy właściwe do wydawania dokumentów stwierdzających te uprawnienia.

Ustawa ta wprowadziła tzw. elektroniczne zatrzymanie prawa jazdy, polegające na wprowadzeniu przez uprawniony organ kontroli ruchu drogowego informacji o zatrzymaniu prawa jazdy do centralnej ewidencji kierowców (art. 135). Fizyczne zatrzymanie prawa dotyczy wyłącznie prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska (art. 135a).

W istotny sposób został zredukowany katalog okoliczności uzasadniających zatrzymanie krajowego prawa jazdy, co jest związane z tym, że stały się one bezprzedmiotowe. Wyeliminowane zostały takie przyczyny, jak: stwierdzenie zniszczenia prawa jazdy w stopniu powodującym jego nieczytelność (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. b), podejrzenia podrobienia i przerobienia prawa jazdy (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. c), gdy wobec kierującego pojazdem wydane zostało postanowienie lub decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. e) oraz gdy wobec kierującego pojazdem orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów lub wydano decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. f).

Zobowiązano kierowcę, któremu zatrzymano prawo jazdy wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska, i niemającego miejsca zamieszkania na jej terytorium do podania organowi kontroli ruchu drogowego adresu do doręczeń. W przypadku niewskazania adresu do doręczeń pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, o czym poucza się kierującego (art. 135a ust. 4).

Dokonano także zmian w zakresie uprawnień wynikających z pokwitowania. Przyjęto, że pokwitowanie elektronicznego zatrzymania prawa jazdy z powodu:

- upływu terminu ważności prawa jazdy lub uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów, uprawnia do kierowania pojazdem w ciągu 7 dni (art. 135 ust. 4),
- przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w okresie 5 lat od wydania skierowania na kurs reedukacyjny, popełnienia w okresie próbnym trzech wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub jednego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą

²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1517.

dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, uprawnia do kierowania pojazdem w okresie 24 godzin od chwili zatrzymania (art. 135 ust. 5).

Co do pokwitowania fizycznego zatrzymania prawa jazdy uregulowano, że pokwitowanie jego zatrzymania z powodu:

- stwierdzenia zniszczenia prawa jazdy w stopniu powodującym jego nieczytelność, podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy, upływu terminu ważności prawa jazdy, uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów, uprawnia do kierowania pojazdem w ciągu 7 dni (art. 135a ust. 5),
- przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w okresie 5 lat od wydania skierowania na kurs reedukacyjny, popełnienia w okresie próbnym trzech wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub jednego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji uprawnia do kierowania pojazdem w okresie 24 godzin od chwili zatrzymania, a w przypadku zatrzymania prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska i gdy kierujący pojazdem nie ma miejsca zamieszkania na jej terytorium – w okresie 72 godzin (art. 135a ust. 6).

Określono postępowanie z elektronicznym i fizycznym zatrzymaniem prawa jazdy. Zatrzymanie wydanego w kraju prawa jazdy następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu do centralnej ewidencji kierowców niezwłocznie po stwierdzeniu wystąpienia przesłanek do jego zatrzymania (art. 135b ust. 1). W tym przypadku Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, informację o jego zatrzymaniu, według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie, prokuratorowi lub staroście (art. 136 ust. 1). W przypadku przeprowadzenia badania krwi lub moczu dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu informację o zatrzymaniu prawa jazdy przekazuje się wraz z wynikiem tego badania; jeżeli jednak wynik tego badania nie został uzyskany w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, niezwłocznie wprowadza się do centralnej ewidencji kierowców informację o jego zwrocie (art. 136 ust. 4 pkt 1).

Zatrzymanie prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska następuje przez zatrzymanie okazanego dokumentu niezwłocznie po stwierdzeniu wystąpienia przesłanek jego zatrzymania (art. 135a ust. 1). W tym wypadku zatrzymany dokument, z wyjątkiem jego zatrzymania z powodu podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy, Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zatrzymania dokumentu, według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie, prokuratorowi lub

staroście (art. 136 ust. 2). W przypadku przeprowadzenia badania krwi lub moczu dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu prawo jazdy przekazuje się wraz z wynikiem tego badania; jeżeli jednak wynik tego badania nie został uzyskany w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, niezwłocznie zwraca się je właścicielowi (art. 136 ust. 4 pkt 2).

W związku z wprowadzeniem elektronicznego zatrzymania prawa jazdy określono nowy bieg terminu do wydania postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, dodając, że w terminie 14 dni także od dnia otrzymania informacji o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 137 ust. 1). Ponadto wskazano, że w przypadku gdy nie wydano postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, postanowienie o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy wydaje odpowiednio: (1) prokurator, zawiadamiając o tym organ, który zatrzymał prawo jazdy; (2) sąd, przy czym w przypadku prawa jazdy wydanego w kraju o wydaniu postanowienia sąd zawiadamia organ, który wydał prawo jazdy (art. 137 ust. 4). Postanowienie o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy doręcza się jego właścicielowi (art. 137 ust. 5).

Zwrot zaś zatrzymanego prawa jazdy wydanego w kraju następuje przez wprowadzenie informacji o zwrocie do centralnej ewidencji kierowców: (1) przez organ, który je zatrzymał – po otrzymaniu zawiadomienia o wydaniu przez prokuratora postanowienia o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy lub po okazaniu tego postanowienia; (2) przez organ, który je wydał – po otrzymaniu zawiadomienia o wydaniu przez sąd postanowienia o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy lub po okazaniu tego postanowienia (art. 137 ust. 6).

6. Ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁹ do art. 135 ust. 1 pkt 1 lit d dodano popełnienie wykroczenia spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, którego następstwem jest spowodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia innej osoby (art. 86 § 1a k.w.), nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu i innego naruszenia w stosunku do pieszego (art. 86b § 1 k.w.), naruszenia zakazu wyprzedzania (art. 92b k.w.), niedozwolonego objeżdżania zapór na przejazdach kolejowych i wjeżdżania na przejazdy kolejowe (art. 97a k.w.), a także zrezygnowano w wypadku wykroczenia przekroczenia dozwolonej prędkości z zastrzeżeniem, by było to ponad 30 km/h (art. 92a k.w.). Taką samą zmianę wprowadzono do art. 135a ust. 1 pkt 1 lit. h. Do przepisu tego dodano nową przyczynę, a mianowicie ujawnienia podczas kontroli drogowej, że kierowca wykonujący przewóz drogowy, do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 1, ze zm.) lub umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r., podczas bieżącego dziennego czasu prowadzenia pojazdu wykonywał ten przewóz pojazdem wyposażonym w tachograf: (a) wbrew obo-

²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2328.

wiązkowi nie rejestrując za pomocą tachografu na wykresówce lub karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy lub przebytej drogi, (b) używając cudzej karty kierowcy, używając co najmniej dwóch własnych kart kierowcy, używając cudzej wykresówki, używając jednocześnie kilku wykresówek, (c) korzystając z niedozwolonego urządzenia, przedmiotu lub zmienionego oprogramowania umożliwiającego lub powodującego podrabianie lub przerabianie danych rejestrowanych przez tachograf, (d) jeżeli tachograf został odłączony (art. 135a ust. 1 pkt 2a). Taką samą treść dodano do art. 135 ust. 1 pkt 2a).

7. Ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel³⁰ sposobem zatrzymania prawa jazdy wydanego w kraju zostało objęte tymczasowe elektroniczne prawo jazdy (art. 135b ust. 1). Związane to było z ustanowieniem tą ustawą tymczasowego elektronicznego prawa jazdy (art. 4 ust. 1a, art. 5b, art. 10a–10e u. k. p.). Ponadto dodano, że w przypadku gdy zgodnie z danymi zgromadzonymi w centralnej ewidencji kierowców osoba ma ważne prawo jazdy oraz ważne tymczasowe elektroniczne prawo jazdy, informację o zatrzymaniu tego prawa jazdy przekazuje organ właściwy w zakresie prawa jazdy. Przekazanie do centralnej ewidencji kierowców danych o zatrzymaniu prawa jazdy skutkuje jednoczesnym automatycznym zatrzymaniem tymczasowego elektronicznego prawa jazdy (art. 135b ust. 3).

Został zmieniony tryb postępowania z zatrzymanym prawem jazdy wydanym w kraju. W razie zatrzymania w formie elektronicznej wydanego w kraju prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy Policja przekazuje informację o zatrzymaniu prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy do centralnej ewidencji kierowców oraz według właściwości: (1) sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie lub prokuratorowi – niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy – na piśmie utrwalonym w postaci papierowej albo elektronicznej; (2) staroście – niezwłocznie, jednak nie później niż w dniu zatrzymania prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy. Informację tę przekazuje się staroście za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję kierowców przez jej automatyczne udostępnienie do pobrania za pomocą systemu teleinformatycznego umożliwiającego realizację zadań organów właściwych do wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (art. 136 ust. 1 i 1a).

Uwzględniając powyższe zmiany, policjant jest obowiązany zatrzymać w formie elektronicznej – zgodnie z art. 135 – wydane w kraju prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku:

- a) uzasadnionego podejrzenia, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (ust. 1 pkt 1 lit. a),
- b) gdy upłynął termin ważności prawa jazdy (ust. 1 pkt 1 lit. b),
- c) przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w okresie 5 lat od wydania skierowania na kurs

³⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1275 ze zm.

- reedukacyjny, ze względu na przekroczenie liczby 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego (ust. 1 pkt 1 lit. c),
- d) przekroczenia przez kierującego pojazdem w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy liczby 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego lub stwierdzenia, na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć, że w okresie 2 lat od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy popełnił on przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub trzy wykroczenia spowodowanie zagrożenia w ruchu drogowym (art. 86 § 1 lub 2 k.w.), prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 § 1 k.w.), przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 30 km/h (art. 92a k.w.), nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu i innego naruszenia w stosunku do pieszego (art. 86b § 1 k.w.), naruszenia zakazu wyprzedzania (art. 92b k.w.), niedozwolonego objeżdżania zapór na przejazdach kolejowych i wjeżdżania na przejazdy kolejowe (art. 97a k.w.) lub niezachowania ostrożności na drogach wewnętrznych (art. 98 k.w.) (ust. 1 pkt 1 lit. d),
 - e) stwierdzenia braku zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym z wynikiem pozytywnym w zakresie wyposażenia pojazdu w blokadę alkoholową lub dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, wystawionego przez producenta urządzenia lub jego upoważnionego przedstawiciela, w przypadku ograniczenia uprawnienia do kierowania wyłącznie pojazdem wyposażonym w blokadę alkoholową (ust. 1 pkt 1 lit. e),
 - f) popełnienia w okresie próbnym trzech wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub jednego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (ust. 1 pkt 1 lit. f),
 - g) ujawnienia czynu polegającego na: (a) kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub (b) przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, z wyjątkiem przewozu osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące. Nie dotyczy to sytuacji, gdy liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w tym przepisie, nie przekracza: (1) 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem; (2) 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny (art. 135 ust. 1 pkt 2). Nie podlega zatrzymaniu prawa jazdy z powodu przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, w sytuacji gdy kierujący pojazdem dopuścił się tego naruszenia, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego (art. 135 ust. 3),
 - h) ujawnienia podczas kontroli drogowej, że kierowca wykonujący przewóz drogowy, do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.Urz. UE L 102 z 11.04. 2006, s. 1, ze zm.) lub umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r., podczas bieżącego dziennego czasu prowadzenia pojazdu wykonywał ten przewóz pojazdem wyposażonym w tachograf: (a) wbrew obowiązкови nie rejestrując za pomocą tachografu na wykresówce lub karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy lub przebytej drogi, (b) używając cudzej karty kierowcy, używając co najmniej dwóch własnych kart kierowcy, używając cudzej wykresówki, używając jednocześnie kilku wykresówek, (c) korzystając z niedozwolonego urządzenia, przedmiotu lub zmienionego oprogramowania umożliwiającego lub powodującego podrabianie lub przerabianie danych rejestrowanych przez tachograf, d) jeżeli tachograf został odłączony (ust. 1 pkt 2a).

Policjant może zatrzymać wydane w kraju prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów (art. 135 ust. 1 pkt 2).

Zatrzymanie prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska – zgodnie z art. 135a – następuje z tych samych przyczyn co zatrzymanie krajowego prawa jazdy i tych, które zostały wyeliminowane. Dodatkowo chodzi o: (a) stwierdzenie zniszczenia prawa jazdy w stopniu powodującym jego nieczytelność (ust. 1 pkt 1 lit. b), (b) podejrzenie podrobienia lub przerobienia prawa jazdy (ust. 1 pkt 1 lit. c), (c) wydanie wobec kierującego pojazdem postanowienia lub decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy (ust. pkt 1 lit. e), (d) orzeczenie wobec kierującego pojazdem zakazu prowadzenia pojazdów lub wydanie decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami (ust. 1 pkt 1 lit. f).

Nie dokonuje się zatrzymania prawa jazdy elektronicznego lub fizycznego wobec szefów i cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych państw obcych oraz misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na mocy ustaw, umów bądź powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych lub na zasadzie wzajemności, a także innych osób korzystających z tych przywilejów i immunitetów (art. 139 ust. 2).

ZATRZYMANIE PRAWA JAZDY W USTAWIE Z DNIA 5 STYCZNIA 2011 R. O KIERUJĄCYCH POJAZDAMI

1. Samodzielne przyczyny zatrzymania prawa jazdy zawiera ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami³¹. Według pierwotnej treści art. 102 ust. 1 tej

³¹ Dz.U. 2024 r. poz. 1210, dalej: u.k.p.

ustawy starosta był zobowiązany wydać decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy:

- 1) upłynął termin ważności prawa jazdy,
- 2) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem nie przedstawiła w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu: (a) kursu doszkalającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, (b) praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym, (c) kursu reedukacyjnego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z powodu przekroczenia liczby 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego lub w okresie próbnym popełnienia co najmniej dwóch wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji albo kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, jeżeli kierowała pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu,
- 3) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem nie przedstawiła w wymaganym terminie orzeczenia: (a) o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, (b) o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem.

Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następował po ustaniu przyczyny zatrzymania oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej. Jeżeli od dnia zatrzymania prawa jazdy upłynął co najmniej rok, warunkiem wydania prawa jazdy było uzyskanie pozytywnego wyniku kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji (art. 102 ust. 2).

2. Ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami³² doprecyzowano, że zatrzymanie prawa jazdy następowało, wówczas gdy zostało ono przesłane przez organ kontroli ruchu drogowego (art. 102 ust. 1 pkt 1).

Został zmieniony termin warunkujący uzyskanie pozytywnego wyniku kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji na okres przekraczający rok (art. 102 § 2). Ponadto określono skutek zatrzymania prawa jazdy z powodu jednej przyczyny, a mianowicie uzasadnionego podejrzenia, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, stanowiąc, że „ulegają zawieszeniu na okres od dnia zatrzymania dokumentu przez uprawniony organ do dnia wydania postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy i stosuje się przepisy dotyczące cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami” (art. 104a).

3. Ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³³ zostały dodane dodatkowe przyczyny, tj. wypadki, gdy: kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (art. 102 ust. 1 pkt 4) lub kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; przepis nie dotyczy przewożenia osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich

³² Dz.U. z 2014 r. poz. 970.

³³ Dz.U. z 2015 r. poz. 541.

przewozach pasażerskich, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące (art. 102 ust. 1 pkt 5). Ta ostatnia przyczyna nie wchodzi w grę w sytuacji, gdy liczba przewożonych osób w sposób nie przekracza: (a) 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem; (b) 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny (art. 102 ust. 1a).

Starosta wydaje decyzję z obu tych przyczyn na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany (art. 102 ust. 1c). Jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy z tych przyczyn albo zatrzymania prawa jazdy przez policjanta z powodu uzasadnionego podejrzenia, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, starosta wydawał decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli decyzja nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy (art. 102 ust. 1d). Jeżeli sprawa o te naruszenia została skierowana do rozpoznania przez sąd lub organ orzekający o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym i nie zakończyła się prawomocnym rozstrzygnięciem w okresie 3 miesięcy od dnia zatrzymania dokumentu, a w przypadku gdy termin ten był przedłużony – w okresie 6 miesięcy, podlega on zwrotowi (art. 103 ust. 3).

4. Ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw³⁴ doprecyzowano, że przedłużenie okresu zatrzymania prawa jazdy z powodu kierowania pojazdem silnikowym pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy lub zatrzymania prawa jazdy przez policjanta z tychże przyczyn ma miejsce w razie prowadzenia pojazdu silnikowego, a nie jak wcześniej pojazdu (art. 102 ust. 1d).

5. Ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami³⁵ została wyłączona możliwość zatrzymania prawa jazdy z obu tych przyczyn, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się tych naruszeń, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego (art. 102 ust. 1aa). Ponadto określono, że w razie zatrzymania prawa jazdy z powodu przekroczenia prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, starosta wydaje decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie (art. 102 ust. 1da).

³⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 2001.

³⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1099.

6. Ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³⁶ dostosowano treść przepisu przewidującego zatrzymanie prawa jazdy ze względu na upływanie terminu ważności prawa, jeżeli organ kontroli ruchu drogowego przekazał informację o zatrzymaniu dokumentu do elektronicznego zatrzymania prawa jazdy; zamiast dotychczasowego przesłania prawa jazdy przez organ kontroli ruchu drogowego (art. 102 ust. 1 pkt 1). Z tym też była związana rezygnacja ze zobowiązania kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli nie zostało ono odebrane przez policjanta (art. 106 ust. 1c).

7. Ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych³⁷ ustaw katalog okoliczności powodujących zatrzymanie prawa jazdy został uzupełniony o uzyskanie informacji o cofnięciu świadectwa kwalifikacji zawodowej, na podstawie którego dokonano w prawie jazdy wpisu potwierdzającego odbycie kwalifikacji wstępnej, kwalifikacji wstępnej przyspieszonej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej przyspieszonej albo szkolenia okresowego (art. 103 ust. 1 pkt 6) oraz wskazanie, że w takim wypadku prawo jazdy zostaje unieważnione przez właściwy organ (art. 103 ust. 2a). Postanowiono też, że warunek zwrotu prawa jazdy w postaci uzyskania pozytywnego wyniku kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji nie dotyczy prawa jazdy zatrzymanego w związku z nieprzedłożeniem w wymaganym terminie odpowiedniego orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego (art. 102 ust. 2).

Rozszerzona została regulacja dotycząca zawieszenia uprawnienia do kierowania pojazdami, obejmując osoby, którym:

- 1) zatrzymano dokument stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami lub zaistniały przesłanki do zatrzymania tego dokumentu z powodu uzasadnionego podejrzenia, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (art. 135 ust 1 pkt 1 lit. a p.r.d.), przekroczenia przez kierującego pojazdem liczby 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w okresie 5 lat od wydania skierowania na kurs reedukacyjny ze względu na przekroczenie liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego (ust. 1 pkt 1 lit. c p.r.d.), przekroczenia przez kierującego pojazdem w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy liczby 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego lub stwierdzenia, na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć, że w okresie 2 lat od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy popełnił on przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub trzy wykroczenia spowodowania zagrożenia w ruchu drogowym (art. 86 § 1 lub 2 k.w.), prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 § 1 k.w.), przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 30 km/h (art. 92a k.w.), nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu i innego naruszenia w stosunku do pieszego (art. 86b § 1 k.w.), naruszenia zakazu wyprzedzania (art. 92b k.w.), niedozwolonego objeżdżania zapór na przejazdach kolejowych i wjeżdżania na przejazdy kole-

³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1517.

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1997.

jowe (art. 97a k.w.) lub niezachowania ostrożności na drogach wewnętrznych (art. 98 k.w.) (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. d p.r.d.), stwierdzenia braku zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym z wynikiem pozytywnym w zakresie wyposażenia pojazdu w blokadę alkoholową lub dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, wystawionego przez producenta urządzenia lub jego upoważnionego przedstawiciela, w przypadku ograniczenia uprawnień do kierowania wyłącznie pojazdem wyposażonym w blokadę alkoholową (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. e p.r.d.), popełnienia w okresie próbnym trzech wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub jednego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; przepis nie dotyczy przewozu osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące, oraz uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. f, pkt 2 i 3 p.r.d.). Zatrzymując dokument stwierdzający posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, organ kontroli ruchu drogowego informuje o dniu rozpoczęcia zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami (art. 104a ust. 4);

- 2) starosta wydał decyzję administracyjną o zatrzymaniu dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami z powodu nieprzedstawienia w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu: (a) kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, (b) praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym, (c) kursów reedukacyjnych; nieprzedstawienia w wymaganym terminie orzeczenia: (a) o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, (b) o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem; przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, z wyjątkiem przewożenia osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich lub z powodu uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (art. 104a ust. 1).

Zawieszenie uprawnień do kierowania pojazdami następuje: (1) z upływem okresu, w którym pokwitowanie za zatrzymane prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem uprawniało do kierowania pojazdami, albo (2) od dnia następującego po dniu doręczenia decyzji administracyjnej o zatrzymaniu dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami (art. 104a ust. 2). Zawieszenie uprawnień do kierowania pojazdami ustaje z dniem zwrotu zatrzymanego dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnień do

kierowania pojazdami przez organ wydający prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem lub w przypadku wydania dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami; (3) osoby, których uprawnienia do kierowania pojazdami zostały zawieszone, uznaje się za nieposiadające uprawnień do kierowania pojazdami w zakresie i w okresie, w których uprawnienia te są zawieszone (art. 104a ust. 5).

8. Ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³⁸ został rozszerzony katalog przyczyn zatrzymania prawa jazdy w stosunku do kierowcy wykonującego przewóz drogowy, do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.Urz. UE L 102 z 11.04. 2006, s. 1, ze zm.) lub umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 409), który kierował pojazdem wyposażonym w tachograf: (a) wbrew obowiązкови nie rejestrując za pomocą tachografu na wykresówce lub karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy lub przebytej drogi, (b) używając cudzej karty kierowcy, używając co najmniej dwóch własnych kart kierowcy, używając cudzej wykresówki, używając jednocześnie kilku wykresówek, (c) korzystając z niedozwolonego urządzenia, przedmiotu lub zmienionego oprogramowania umożliwiającego lub powodującego podrabianie lub przerabianie danych rejestrowanych przez tachograf, (d) jeżeli tachograf został odłączony (art. 102 ust. 1 pkt 7). O tę przyczynę zostały uzupełnione art. 102 ust. b–da i art. 104a ust. 1 pkt 1i 2.

9. Ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³⁹ uregulowano wydanie prawa jazdy w przypadku zatrzymania tymczasowego elektronicznego prawa jazdy. W przypadku zatrzymania tymczasowego elektronicznego prawa jazdy z powodu kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określona w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikająca z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji (art. 135ust. 1 pkt 2 p.r.d.) lub w przypadku ujawnienia podczas kontroli drogowej, że kierowca wykonujący przewóz drogowy naruszy przepisy o używaniu tachografu (art. 135 ust. 1 pkt 2a p.r.d.), prawo jazdy wydaje się po upływie 3 miesięcy od dnia tego zatrzymania (art. 102a ust. 1). W przypadku ujawnienia tych czynów popełnionych po upływie okresu ważności tymczasowego elektronicznego prawa jazdy, a przed wydaniem prawa jazdy, prawo jazdy wydaje się po upływie 3 miesięcy od dnia ujawnienia czynu (art. 102a ust. 2).

³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2328.

³⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1123.

Jeżeli osoba kierowała pojazdem silnikowym pomimo: (1) zatrzymania tymczasowego elektronicznego prawa jazdy z powodu z wyżej wymienionych czynów albo (2) popełnionych po upływie okresu ważności tymczasowego elektronicznego prawa jazdy, a przed wydaniem prawa jazdy – prawo jazdy wydaje się po upływie 6 miesięcy od dnia odpowiednio tego zatrzymania albo ujawnienia tego czynu (art. 102a ust. 3). W przypadku kierowania pojazdem silnikowym w okresie 6 miesięcy w wyżej wymienionej sytuacji prawa jazdy nie wydaje się (art. 102a ust. 4). Osoba ta może uzyskać uprawnienie do kierowania pojazdami po ponownym spełnieniu wszystkich wymagań stawianych osobie po raz pierwszy ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdami (art. 102a ust. 4 in fine w zw. z art. 104).

10. Obecnie zatrzymanie prawa jazdy przez starostę – zgodnie z art. 103 u.k.p. – następuje w przypadku gdy:

- 1) upłynął termin ważności prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem – jeżeli organ kontroli ruchu drogowego przekazał informację o zatrzymaniu dokumentu (ust. 1 pkt 1);
- 2) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem nie przedstawiła w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu: (a) kursu doształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, (b) praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym, (c) kursów reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (ust. 1 pkt 2);
- 3) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem nie przedstawiła w wymaganym terminie orzeczenia: (a) o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, (b) o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem (ust. 1 pkt 3);
- 4) kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (ust. 1 pkt 4);
- 5) kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; przepis nie dotyczy przewożenia osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące (ust. 1 pkt 5), z wyjątkiem wypadku, gdy liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w tym przepisie, nie przekracza: (1) 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem; (2) 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny (ust. 1a);
- 6) uzyskał informację o cofnięciu świadectwa kwalifikacji zawodowej, na podstawie którego dokonano w prawie jazdy wpisu potwierdzającego odbycie kwalifikacji wstępnej, kwalifikacji wstępnej przyspieszonej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej przyspieszonej albo szkolenia okresowego (ust. 1 pkt 6);
- 7) kierowca wykonywał przewóz drogowy, do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.Urz. UE L 102 z 11.04. 2006, s. 1, ze zm.) lub umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 409), pojazdem wyposażonym w tachograf: (a) wbrew obowiązкови nie rejestrując za pomocą tachografu na wykresówce lub karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy lub przebytej drogi, (b) używając cudzej karty kierowcy, używając co najmniej dwóch własnych kart kierowcy, używając cudzej wykresówki, używając jednocześnie kilku wykresówek, (c) korzystając z niedozwolonego urządzenia, przedmiotu lub zmienionego oprogramowania umożliwiającego lub powodującego podrabianie lub przerabianie danych rejestrowanych przez tachograf, (d) jeżeli tachograf został odłączony (ust. 1 pkt 7).

Nie podlega zatrzymaniu prawo jazdy z powodu przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (ust. 1 pkt 4) lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu (ust. 1 pkt 5), jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego (ust. 1b).

Zatrzymując prawo jazdy z powodu przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (ust. 1 pkt 4) lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu (ust. 1 pkt 5), a także kierowcy wykonującemu przewóz drogowy, naruszającemu obowiązki związane z dokumentowaniem jazdy (ust. pkt 7), starosta wydaje decyzję administracyjną na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 1 c).

Jeżeli osoba kierowała pojazdem silnikowym pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy w wyżej wymienionych trzech wypadkach (ust. 1 pkt 4, 5 lub 7) albo zatrzymania z tych powodów prawa jazdy przez policjanta (art. 135 ust. 1 pkt 2 lub 2a albo art. 135a ust. 1 pkt 2 lub 2a p.r.d.), starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1c, nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy (ust. 1d). W wypadku zatrzymania z tych powodów prawa jazdy przez policjanta starosta wydaje decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie (ust. 1 da).

ZATRZYMANIE PRAWA JAZDY W USTAWIE Z DNIA 7 WRZEŚNIA 2007 R. O POMOCY OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW

1. Zatrzymanie prawa jazdy wobec dłużników alimentacyjnych przewidywała ustawa dnia z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁴⁰. Wójt, burmistrz lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego, składając wniosek o ściganie uchylającego się od alimentów za przestępstwo określone w art. 209 § 1 k.k., jednocześnie kierował do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 1). Na podstawie tego wniosku starosta wydawał decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy, a jego zwrot następował na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika, po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania (art. 5 ust. 2 i 3). Trybunał Konstytucyjny uznał że art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji⁴¹.

2. Przepis ten został zastąpiony przez aktualny art. 5 ust. 3b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴². W myśl tego przepisu w wypadku gdy decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 k.k. oraz po uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji, że dłużnik alimentacyjny ma uprawnienie do kierowania pojazdami, kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji. Na podstawie wniosku starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty, gdy: (1) ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub (2) nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego (art. 5 ust. 5 i 6). Dłużnikiem alimentacyjnym jest osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt 3).

Organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, w przypadku gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił: (1) złożenia oświadczenia majątkowego, (2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika, (3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przy-

⁴⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., P 46/07, OTK-A 2009, nr 8, poz. 126.

⁴² Dz.U. z 2023 r. poz. 1993.

jęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych (art.5 ust. 3). Decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów (art. 5 ust. 3).

Zatrzymanie prawa jazdy jest uzależnione od ostatecznej decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz wniosku organu właściwego dłużnikowi do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Jest to decyzją o charakterze związanym⁴³.

Decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie jest uznaniowa i w sytuacji spełnienia się przesłanek ustawowych organ administracji publicznej obowiązany jest więc do jej wydania⁴⁴. Starosta nie dokonuje oceny przesłanek warunkujących uznanie danej osoby za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań – lecz poprzestaje na stwierdzeniu, że w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja w tym przedmiocie⁴⁵. Słusznie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „Porównując zatem rozwiązania zawarte w ustawie z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. z 2005 r. Nr 86 poz. 732 ze zm.) i w obowiązującej ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2009 r. Nr 1 poz. 7), należy dojść do wniosku, że obecna regulacja w przepisach art. 5 ust. 5 i 6 mieści rozwiązania analogiczne do zawartych w zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej z 2005 r. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza to, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z tak zwaną wtórną niekonstytucyjnością, polegającą na powtórzeniu przez parlament rozwiązania prawnego, już uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z aktem prawnym wyższego stopnia”⁴⁶.

WNIOSKI

1. Przeprowadzona analiza regulacji zatrzymania prawa jazdy, w szczególności jego przyczyn, od uzyskania niepodległości w 1918 r. wykazała wyraźną ewolucję tej instytucji prawnej. Świadczy o tym stosunkowo wczesne jej wyodrębnienie oraz stopniowe poszerzanie przyczyn zatrzymania.
2. Zatrzymanie prawa jazdy nie ma długiej historii, bowiem akty prawne regulujące ruch drogowy wydane w okresie międzywojennym początkowo nie przewidywały

⁴³ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r., I OSK 2277/15, LEX nr 2345799; wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., I OSK 2773/17, LEX nr 2496734; wyrok WSA w Gorzowie Wielopolskim z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Go 809/18, LEX nr 2627800.

⁴⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2019 r., II SA/Bk 242/19, LEX nr 2756661.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2019 r., IV SA/Po 1191/18, LEX nr 2716109.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2012 r., I OSK 264/11, LEX nr 1426421.

tej instytucji, a jedynie regulowały cofnięcie albo odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów. To ostatnie było zbliżone do obecnego cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami. Zatrzymaniu prawa jazdy odpowiadało – wprowadzone nieco później – tymczasowe odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów. Dokument stwierdzający uprawnienia do prowadzenia pojazdów nie był określany prawem jazdy, a pozwoleniem.

3. Zatrzymaniu prawa jazdy odpowiadało tymczasowe odebranie pozwolenia na prowadzenie pojazdów, które po raz pierwszy zostało uregulowane w rozporządzeniu z dnia 27 stycznia 1928 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych i było stosowane zarządzane w nagłych wypadkach, gdy względy bezpieczeństwa publicznego tego wymagały, a możliwość tę w rozporządzeniu z dnia 15 stycznia 1933 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych zawężono do sytuacji, gdy zwłoka w odebraniu pozwolenia groziła niebezpieczeństwem. Ustawa z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych, na podstawie której zostały wydane te akty prawne, nie przewidywała tymczasowego odebrania pozwolenia na prowadzenie pojazdów.

4. Termin zatrzymania pozwolenia na prowadzenie pojazdów został wprowadzony rozporządzeniem z dnia 15 kwietnia 1948 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 27 października 1937 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych. Zatrzymanie pozwolenia na prowadzenie pojazdów następowało w wypadku, gdy kierowca w czasie prowadzenia pojazdu mechanicznego lub w czasie okolicznościowego postoju używał albo znajdował się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innych podobnie działających środków. Przyczyny zatrzymania pozwolenia na prowadzenie pojazdów zostały znacznie rozbudowane rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 1953 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 27 października 1937 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych.

5. Ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych nie przewidywała zatrzymania prawa jazdy. Zatrzymanie prawa jazdy regulowały wydane na jej podstawie rozporządzenia z dnia 1 października 1962 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych i z dnia 20 lipca 1968 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych, które zawierały enumeratywnie wymienione przyczyny jego zatrzymania.

6. Zatrzymanie prawa jazdy uzyskało status ustawowej instytucji prawnej w ustawie z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym, która przewidywała kilka przyczyn zatrzymania prawa jazdy oraz regulowała tryb postępowania w tym przedmiocie.

7. W sposób kompleksowy i prawie kazuistyczny jest uregulowane zatrzymanie prawa jazdy w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, zwłaszcza po kilku jej nowelizacjach.

8. Zatrzymanie prawa jazdy w trybie administracyjnym jest przedmiotem regulacji w ustawie o kierujących pojazdami.

9. Zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie pozostaje w żadnym związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ma charakter represyjny wobec dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań ali-

mentacyjnych. Narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

BIBLIOGRAFIA

- Stefański R.A., *O zatrzymaniu prawa jazdy słów kilka*, Pal. 1985, nr 10.
- Stefański R.A., *Pozbawienie kierowcy prawa jazdy*, Poznań 1993.
- Stefański R.A., *Procesowe aspekty zatrzymania prawa jazdy*, Prob. Praw. 1986, nr 2.
- Stefański R.A., *Zatrzymanie dokumentów uprawniających do prowadzenia pojazdów w ustawie Prawo o ruchu drogowym*, NP 1984, nr 3.
- Stefański R.A., *Zatrzymanie prawa jazdy i dowodu rejestracyjnego*, Warszawa 1990.
- Stefański R.A., *Zatrzymanie prawa jazdy jako środek przymusu w postępowaniu karnym*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Środki przymusu*, t. 9, red. T. Grzegorzczuk, D. Świecki, Warszawa 2021.

PROTEST W FORMIE TAMOWANIA BĄDŹ UTRUDNIANIA RUCHU A PORZĄDEK PUBLICZNY

MATEUSZ TALAROWSKI*,
SZYMON UGNIEWSKI**

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów prawa, jak również proponowanych zmian w zakresie tamowania bądź utrudniania ruchu drogowego pod kątem protestu oraz zarys możliwych rozwiązań tej kwestii. Obszarem rozważań są takie zagadnienia, jak: przedstawienie problemu w kontekście działalności protestujących, obecna reakcja prawnokarna (art. 90 § 1 k.w.) i ocena jej pod kątem ustawowych znamion czynu zabronionego, prawo do protestu i możliwość jego ograniczenia, regulacje międzynarodowe związane z ochroną protestujących (KPP oraz EKPC), ocena nowelizacji kodeksu wykroczeń z roku 2021 pod kątem art. 90 k.w., zarys możliwych rozwiązań.

Słowa kluczowe: kodeks wykroczeń, ustawa prawo o zgromadzeniach, zgromadzenie, protest, konstytucja, europejska konwencja praw człowieka, karta prawa podstawowych, ruch drogowy.

PROTEST IN THE FORM OF BLOCKING OR OBSTRUCTING TRAFFIC

Abstract

The subject of the article is an analysis of legal provisions, as well as proposed changes regarding the obstruction or blocking of road traffic, in the context of protests conducted in such a form, and an outline of possible solutions to this issue. The considerations focus on topics such as: presenting the problem in the context of protesters' activities, the current

* Student trzeciego roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: mateusztalarowski512@gmail.com.

** Student trzeciego roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: szymon.ugniewski25@gmail.com.

legal response (art. 90 § 1 of the polish code of misdemeanors) and its evaluation in terms of the statutory elements of a prohibited act, the right to protest and the possibility of its limitation, international regulations related to the protection of protesters (ICCPR and ECHR), an assessment of the 2021 amendment to the polish code of misdemeanors with regard to art. 90, and an outline of possible solutions.

Keywords: polish code of misdemeanors, assembly law, assembly, protest, constitution, european convention on human rights, charter of fundamental rights, road traffic.

1. WSTĘP

Działalność protestujących w zakresie blokowania dróg pozostawała dotychczas bez adekwatnej reakcji prawnokarnej w związku z popełnionymi wykroczeniami przez osoby uczestniczące w protestach w formie tamowania bądź utrudniania ruchu drogowego, skutkiem czego było dalsze powielanie społecznie szkodliwych zachowań. Efektem tych czynów było wywołanie wyraźnych dolegliwości społecznych czy uniemożliwienie przejazdu służb publicznych. Intencją protestujących było osiągnięcie zamierzonych celów. Dlatego omawiane formy protestów spotkały się z wyraźną dezaprobatą społeczną. Pojawiła się też skrajna propozycja rozwiązania tego problemu, zgodnie z którą czyny te powinny być klasyfikowane jako przestępstwo oraz penalizowane pozbawieniem wolności nawet do lat 5. Postulat ten podniesiony został przez posła Romana Giertycha¹. Nie sposób zgodzić się z taką propozycją, rozwiązanie to jest niezgodne z gwarancjami konstytucyjnymi, umowami międzynarodowymi, jak również byłoby nieproporcjonalne do popełnionego czynu. Warto przytoczyć tu wypowiedź Ryszarda A. Stefańskiego: „Wprowadzenie takiego przestępstwa, w dodatku zagrożonego bardzo surową karą, to absurdalny pomysł. Taki przepis naruszałby konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Doprowadziłoby to do sytuacji, w której np. spowodowanie lekkiego wypadku drogowego byłoby tylko wykroczeniem, a blokowanie dróg już przestępstwem. I to zagrożonym surową karą”².

Niemniej obecna sytuacja nie może pozostać bez reakcji ustawodawcy. Przyjęte rozwiązanie powinno być adekwatne i racjonalne, zwłaszcza że takie protesty – w razie braku zmiany stanowiska władzy – mogą się nasilać w kolejnych latach. Co istotne, postawa niektórych organizacji polegająca na wykorzystaniu takiej formy protestu do realizacji swoich postulatów również zwiększa zasięg tego problemu, czego przykładem może być organizacja Ostatnie Pokolenie. Organizacja ta po odrzuceniu jej postulatów³ przez rząd zadeklarowała podjęcie działań w celu wymuszenia ich realizacji, co za tym idzie ciężko spodziewać się deeskalacji tego problemu. Proponowane zmiany powinny więc przy zachowaniu zasady proporcjo-

¹ Post Romana Giertycha na platformie X z dnia 1.12.2024 r. (dostęp: 6.05.2025).

² R.A. Stefański dla „Rzeczpospolitej”, P. Szymaniak, *Czy można siłą powstrzymać ekologów? Rząd ma problem, „Rzeczpospolita”* 5.12.2024.

³ Zob. <https://ostatniepokolenie.org/> (dostęp: 19.02.2025).

nalności kary oraz poszanowaniu gwarancji konstytucyjnych, jak również konwencji międzynarodowych, skutecznie ograniczyć eskalację tego typu zjawisk, a tym samym zmniejszyć jego dolegliwość.

2. OBECNA REAKCJA PRAWNOKARNA

Jak podaje Komenda Stołeczna Policji we wpisie na platformie X: „Tylko w tym roku aktywiści ponad 50 razy zablokowali ruch w Warszawie. Wobec 335 osób zostały wszczęte czynności wyjaśniające. Do sądu skierowano 134 wnioski o ukaranie. W toku pozostaje 196 spraw”⁴. Najczęściej w toku postępowania czyny te kwalifikowano jako wykroczenie z art. 90 § 1 kodeksu wykroczeń⁵, którego sankcja przewiduje karę grzywny do 500 złotych lub karę nagany. Jest to trafna kwalifikacja prawna tych zachowań w obecnym systemie prawnym, ponieważ opis czynu wskazanego w art. 90 § 1 k.w. jest najbardziej doń zbliżony. Przepis ten jednak z racji łagodnej kary nie może prawidłowo realizować zasady prewencji ogólnej, zwanej inaczej prewencją generalną, której celem jest oddziaływanie na społeczeństwo poprzez wymierzenie odpowiedniej kary, pozwalającej zapobiec popełnieniu tego czynu zabronionego w przyszłości. Na nieadekwatność sankcji przewidzianej w ww. przepisie wskazuje nasilanie się tego typu zjawisk.

Przedmiotem ochrony wspomnianego artykułu jest płynność ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania i strefach ruchu, która może być zakłócona przez zachowania uczestników ruchu oraz innych osób znajdujących się na drodze lub poza nią⁶. Stroną przedmiotową w dyspozycji art. 90 § k.w. jest każde zachowanie zmierzające do tamowania lub utrudniania ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu. Jest to wykroczenie skutkowe; zostaje popełnione z chwilą wystąpienia tamowania lub utrudnienia ruchu. Ocena, czy doszło do tamowania lub utrudniania ruchu, ma charakter obiektywny⁷. „Tamować” słownikowo oznacza utrudniać swobodne przejście, przesuwanie się czegoś⁸, natomiast „utrudniać” oznacza stanowić lub stworzyć przeszkodę⁹. Zachowanie protestujących w postaci siadania na jezdni bądź trwałego związania się z infrastrukturą drogową, w taki sposób by uniemożliwić przejazd pojazdów, niewątpliwie wyczerpuje znamiona czynu z art. 90 k.w. Kolejno, aby przypisać odpowiedzialność, należy rozważyć, czy osoby te są uczestnikami ruchu w rozumieniu omawianego artykułu. W doktrynie wskazuje się, iż art. 90 § 1 k.w. stanowi ogólnie o ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, w związku z czym należy przyjąć, że chodzi o ruch jakiegokolwiek uczestnika ruchu drogowego, w tym pieszego –

⁴ Post Komendy Stołecznej Policji na platformie X z dnia 2.12.2024 r. (dostęp: 19.02.2025).

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 2119, dalej jako: k.w..

⁶ P. Poniatowski, w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2023, s. 721–722.

⁷ R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 389–390.

⁸ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Tamowa%C4%87.html> (dostęp: 19.02.2025).

⁹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/utrudnia%C4%87.html> (dostęp: 19.02.2025).

czyli osoby znajdującej się poza pojazdem na drodze i niewykonującej na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami¹⁰. Omawiana metoda protestu, jak również zachowania protestujących pozwalają na określenie ich mianem uczestników ruchu drogowego. W orzecznictwie przyjmuje się, że prowadzenie protestu w formie utrudniania bądź tamowania ruchu wypełnia znamiona czynu z art. 90 k.w., takie stanowisko przyjął Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, w wyroku z dnia 25 marca 2022 r.¹¹ W orzeczeniu tym sąd wyraził pogląd, że wtargnięcie na jezdnię protestujących, zmuszające kierowców pojazdów poruszających się po jezdni do zatrzymania się, i uniemożliwienie im dalszej jazdy wypełnia znamiona przedmiotowe wykroczenia art. 90 § 1 k.w.

Podmiotem tego wykroczenia może być każdy; zarówno uczestnik ruchu (kierujący pojazdem, pieszy), jak i inni użytkownicy drogi. Omawiane wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie¹², aczkolwiek protestujący dopuszczają się jego popełnienia, działając w sposób umyślny, poprzez wybór takiej formy protestu do realizacji swoich celów.

Ustawowe znamiona czynu zabronionego stypizowanego w art. 90 § 1 k.w. jednoznacznie wskazują, iż zachowań tych nie sposób inaczej rozumieć i kwalifikować niż jako podaną formę wykroczenia. Również wątpliwe jest rozumienie tego zachowania jako czynu, który nie stanowi jakiegokolwiek wykroczenia. Istotnym, a także nieprzewidzianym wcześniej przez ustawodawcę rodzajem zachowania wypełniającego dyspozycję niniejszego przepisu są protesty w formie zablokowania ruchu pojazdów, celem realizacji przyjętych przez protestujących postulatów. Przez to, że ustawodawca podczas tworzenia art. 90 k.w. nie przewidział takiej formy zachowania wypełniającego wykroczenie, w sankcji karnej nie wyznaczył możliwości przypisania adekwatnej kary w ustawowych jej granicach. Kary, która realizuje funkcję sprawiedliwościową, której założeniem jest zaspokojenie i wzbudzenie poczucia sprawiedliwości wśród społeczeństwa, jako odpłaty za popełniony czyn¹³.

3. PRAWO DO PROTESTU A JEGO OGRANICZENIE

Zjawisko organizowania protestów w formie zgromadzeń co do zasady jest regulowane przez ustawę – Prawo o zgromadzeniach (dalej: u.p.z.)¹⁴. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 u.p.z.). Uwzględniając jedynie ten ustęp, można by stwierdzić, że protestujący w formie tamowania bądź utrudniania ruchu będą stanowić zgromadzenie w rozumieniu tej ustawy i podlegać jej rygorom, aczkolwiek patrząc holistycznie na tekst tego aktu prawnego

¹⁰ P. Poniąkowski, op. cit., s. 723.

¹¹ Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 marca 2022 r., sygn. akt. III W 992/21, Legalis nr 2728052.

¹² R.A. Stefański, op. cit., s. 390.

¹³ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2023, s. 7–8.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1389, dalej jako u.p.z.

w przypadku omawianych form protestu, ciężko mówić o zgromadzeniu zgodnym z przepisami tej ustawy. Warunkiem organizacji zgromadzenia w takiej formie jest jej zgłoszenie w trybie art. 7 ust. 1 u.p.z. Organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia (art. 7 ust. 1 u.p.z.). Protesty w omawianej formie nie spełniają dyspozycji tego przepisu, ponieważ nie są one zgłaszane odpowiednim organom. Można by więc założyć, że są to zgromadzenia spontaniczne, a w tym przypadku protestujący nie mogą być uznani za taką formę zgromadzenia, ponieważ jego warunkiem jest zaistnienie przesłanki wskazanej w art. 3 ust. 2 u.p.z. Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej (art. 3 ust. 2 u.p.z.).

W doktrynie przyjmuje się, że: „Bezkarne jest [...] tamowanie lub utrudnianie ruchu przez zgromadzenie, które odbywa się zgodnie z przepisami PrZgrom. Trzeba podkreślić, że uczestnicy akcji protestacyjnych, które odbywają się niezgodnie z regulacjami PrZgrom, jeśli tamują lub utrudniają ruch, podlegają odpowiedzialności za wykroczenie z art. 90 KW”¹⁵. Co za tym idzie protestujący utrudniający lub tamujący ruch bez uprzedniego zawiadomienia właściwego organu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie mogą podnosić argumentu, iż korzystają z pozakodeksowej ochrony przewidzianej w u.p.z. wyłączającej bezprawność czynu, określonego w art. 90 § 1 k.w.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje prawo do protestu i udziału w zgromadzeniach¹⁶. W nauce prawa uznaje się, iż „Wolność organizowania [zgromadzeń] musi być wolna od ingerencji władz publicznych, co nie oznacza, że etap ten zasadniczo pozostaje poza jakimkolwiek zakresem ich działania. Cele, miejsce, przebieg i charakter zgromadzenia muszą być przedmiotem bliższego zainteresowania władz publicznych z uwagi na konieczność zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia oraz zważywszy na konieczność ochrony praw i wolności innych osób”¹⁷. Przyjmując ten pogląd, należy uznać, że władza nie może bezpośrednio ingerować w organizację zgromadzeń, jednak w jej gestii leży zapewnienie ich bezpiecznego przebiegu. Artykuł 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ wskazuje, iż każdy może w pełni korzystać z tych przysługujących konstytucyjnych gwarancji. Jedynym sposobem ograniczenia praw przyznanych we wspomnianym artykule jest wprowadzenie szczegółowych regulacji określonych w ustawie. Celem korzystania z przysługujących praw do gromadzenia się bez narażania się na represje należy przestrzegać obowiązującego porządku prawnego, a w tym w szczególności przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, która to będąc odesłaniem z Kon-

¹⁵ P. Poniatowski, op. cit., s. 725–726.

¹⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹⁷ J. Sułkowski, *Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, teza 43 do art. 57.

¹⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

stytucji do ustawy, określa szczegółowe warunki organizowania i brania udziału w zgromadzeniach.

Kwestię zgromadzeń regulują również przepisy prawa międzynarodowego. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹ kodyfikuje zasadę wolności zgromadzania się: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” (art. 11 ust. 1 EKPC), oraz zakazuje ograniczenia tych praw w sposób inny niż ustawa: „Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej” (art. 11 ust. 2 EKPC).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, w orzeczeniu w sprawie *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*²⁰, stwierdził, że: „Układające się Państwa mogą nakładać ograniczenia dotyczące demonstracji w określonym miejscu ze względów bezpieczeństwa publicznego. Jednakże chociaż demonstracja w miejscu publicznym może spowodować pewne zakłócenia w normalnym życiu, w tym zakłócenia ruchu, ważne jest, aby organy publiczne wykazały pewien poziom tolerancji wobec pokojowych zgromadzeń”²¹. Tym samym Trybunał wskazał, że organy władzy publicznej w zakresie ograniczania przedmiotowych praw zawartych w niniejszej konwencji muszą kierować się zasadą proporcjonalności.

Kolejnym aktem prawa międzynarodowego regulującym tę kwestię jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej²². Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów (art. 12 ust. 1 KPP).

Prawo do zgromadzeń nie jest jednak prawem bezwzględnym i może ono podlegać ograniczeniom, takim jak obowiązek notyfikacji. „Podporządkowanie zgromadzeń publicznych procedurom autoryzacyjnym lub notyfikacyjnym zwykle nie narusza istoty wolności zgromadzania się, jak długo ich celem jest umożliwienie władzy publicznej podejmowania rozsądnych i właściwych środków prewencyjnych dla zapewnienia spokojnego przebiegu zgromadzenia”²³. Takie stanowisko przyjął Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Cisse przeciwko Francji* z dnia 9 kwietnia 2002 r. „Zdaniem Trybunału ingerencja była proporcjonalna,

¹⁹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako: EKPC.

²⁰ Wyrok ETPC w sprawie: *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*, z dnia 2 maja 2017 r., skarga nr 7389/09.

²¹ Ibidem, nota 45.

²² Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389, dalej jako: KPP.

²³ A. Wróbel, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej Komentarz*, red. idem, Warszawa 2020, teza 8 do art. 12 KPP.

ponieważ władza miała podstawy do obaw, że sytuacja może się pogorszyć”²⁴. Co za tym idzie nałożenie obowiązku uprzedniego zgłoszenia zgromadzenia nie narusza praw człowieka i obywatela oraz nie jest wystarczającym powodem do podnoszenia takiego zarzutu. Co istotne, „brak wymaganej przepisami prawa notyfikacji powoduje, że demonstracja jest nielegalna, co jednak nie zawsze usprawiedliwia ingerencję w prawo do swobodnego zgromadzania się”²⁵. Trybunał przyjął taki pogląd w wyroku w sprawie Dénesné Bukta i inni przeciwko Węgrom z dnia 17 lipca 2007 r., gdzie „w ocenie Trybunału w wyjątkowych sytuacjach, które wymagają natychmiastowej reakcji na jakieś wydarzenie, rozwiązanie pokojowego zgromadzenia, którego uczestnicy nie naruszają prawa, wyłącznie z powodu braku uprzedniej autoryzacji, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do pokojowego gromadzenia się”²⁶.

Można kwestionować, czy zachowanie protestujących, którzy tamują lub utrudniają ruch na drodze publicznej, mieści się w granicach przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, u.p.z., jak również EKPC oraz KPP, której stroną jest Rzeczpospolita Polska. Co za tym idzie powoływanie się na takowe przepisy prawa we wskazanym stanie faktycznym jest nietrafne, jak również bezzasadne. Wykładnia tych przepisów, zarówno przez sądownictwo krajowe, jak i międzynarodowe, wskazuje, że takie zachowanie nie może być uznane za uzasadnione ani wolne od odpowiedzialności, a w szczególności odpowiedzialności prawnokarnej.

4. WNIOSKI DE LEGE FERENDA

W przeszłości poruszano kwestię zmian art. 90 k.w. W dniu 5 sierpnia 2021 r. wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy „o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw”²⁷, zakładał on m.in. zmianę art. 90 k.w. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż: „proponuje się rozszerzenie art. 90 Kodeksu wykroczeń. Dotychczasową treść wykroczenia dotyczącą zachowania polegającego na tamowaniu lub utrudnianiu ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu oznacza się jako § 1 i dodaje § 2 określający karę grzywny nie mniejszą niż 1500 zł (zgodnie z regulacją w nowo projektowanym art. 1 § 1a – do 30 tys. zł), jeśli prawomocnie ukarany sprawca tamowania lub utrudniania ruchu we wskazanych wyżej miejscach w ciągu 2 lat ponownie popełni inne wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”²⁸. Proponując zastosowanie takiego typu kwalifikowanego, wprowadzającego swoisty rodzaj recydywy,

²⁴ Wyrok ETPC w sprawie Cisse przeciwko Francji z dnia 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99.

²⁵ A. Wróbel, op. cit., teza 8 do art. 12 KPP.

²⁶ Wyrok ETPC w sprawie: Dénesné Bukta i inni przeciwko Węgrom, z dnia 17 lipca 2007 r., skarga nr 25691/04.

²⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504.

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504.

ustawodawca zamierzał ograniczyć występowanie tego rodzaju zachowań i tym samym zwiększyć bezpieczeństwo w komunikacji.

Projekt jednak spotkał się z krytyką, w tym m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiacka, który w opinii do marszałek Sejmu Elżbiety Witek wyraził zastrzeżenia co do proponowanej treści ustawy podnosząc, iż: „[...] zestawianie pokazuje, jak drastyczne zwiększenie sankcji za niektóre wykroczenia przewiduje projekt. W przypadku niektórych wykroczeń, dolna granica grzywny ulega zwiększeniu 100-krotnie, zaś górna granica – 10-krotnie. Wprowadzane są też liczne nowe typy kwalifikowane, co oczywiste, zagrożone wyższymi sankcjami niż typy podstawowe” oraz „Podkreślenia wymaga jednak, że trudno oczekiwać, że samo zwiększenie surowości grzywien odniesie oczekiwany przez projektodawcę skutek prewencyjny. Jak już wielokrotnie podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich, nie nadmierna surowość, lecz nieuchronność kary wywiera efekt odstrasżający. Nawet najwyżej określona w przepisach grzywna nie odstraszy potencjalnego sprawcy wykroczenia, jeśli będzie on zakładał, że jej w ogóle uniknie”²⁹. Projekt ostatecznie został przyjęty jednak w zmienionej formie, co istotne, w treści art. 90 k.w., nie pojawiła się swoista recydywa, a przepis ten, w obecnym brzmieniu, obowiązuje od dnia 1 stycznia 2022 r.

Zmiany w k.w. nie doprowadziły ostatecznie do rozwiązania problemu, a zatem wciąż istnieje potrzeba nowelizacji przepisów prawa, pozwalających na ograniczenie tego zjawiska. Proponowana zmiana powinna doprowadzić do takiego stanu rzeczy, w którym dolegliwości wynikające z zachowania protestujących zostałyby zmniejszone bądź zniwelowane, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności prawa do organizowania zgromadzeń i brania w nich udziału oraz wolności słowa. Przewidziana kara nie powinna być nadmiernie surowa, jednak powinna zaspokajać potrzebę sprawiedliwości społecznej oraz co istotne, powinna być egzekwowalna.

Niewątpliwie rozwiązanie tego problemu nie należy do najprostszych. Z jednej strony wprowadzenie do art. 90 k.w. nowej sankcji w postaci aresztu jest rozwiązaniem zbyt surowym i podatnym na nadużycie, zaś z drugiej strony zwiększenie wysokości grzywny nie uchroni przed popełnianiem tego wykroczenia, jedynie zwiększy wpływy do polityki fiskalnej państwa. Kluczowym aspektem jest możliwość egzekwowania kary, aby spełniała swój cel. Sprawca musi ponieść osobistą dolegliwość, wynikającą z wymierzenia sankcji, jak również mieć świadomość nieuchronności kary za popełniony czyn. Istotną rolę odgrywa również zasada proporcjonalności w zakresie działania organów państwa, poprzez ich adekwatną reakcję do zaistniałego wydarzenia. Sądownictwo międzynarodowe w swoich orzeczeniach motywowało, iż nie tylko organy powinny zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom zgromadzenia, ale są również obowiązane do odpowiedniej reakcji na sytuacje zagrożenia, wynikające zarówno z działań protestujących, jak również osób, u których wskutek zgromadzenia wzbudzone zostały silne emocje (por. ETPC w wyroku

²⁹ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiacka do Marszałek Sejmu z dnia 24 września 2021 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504.

w sprawie Cisse przeciwko Francji z dnia 9 kwietnia 2002 r.). W celu zapewnienia bezpieczeństwa i ograniczenia uciążliwości towarzyszących protestom w tej formie należałoby podjąć takie środki spełniające funkcję odstraszającą, aby „wymusić” na osobach organizujących tego typu protesty informowanie odpowiednich organów o takim zamiarze, tak by te mogły zapewnić bezpieczny przebieg zgromadzenia.

5. PODSUMOWANIE

Kwestia protestu w formie tamowania lub utrudniania ruchu niewątpliwie jest bardziej złożona i niejednoznaczna, niż mogłoby się wydawać. W związku z tym przy proponowaniu nowych rozwiązań należy zachować rozwagę i szczególną ostrożność. Ograniczenia prawa do protestu i zgromadzeń poprzez nowelizację przepisów można dokonać wyłącznie w drodze ustawy, ze względu na szczególną wrażliwość tego uprawnienia. Ustawodawca powinien mieć na uwadze wagę praw, w które ingeruje, by nie stworzyć jakiegokolwiek pola do nadużyć lub luk prawnych. Ustawodawca powinien kierować się przy tworzeniu nowych przepisów zasadą proporcjonalności, sprawiedliwości społecznej, jak również gwarancyjną, wyrażającą się w tym, że należy określić, co jest wykroczeniem.

W świetle powyższego jasne jest, że kluczowe dla rozwiązania problemu jest podjęcie racjonalnych i adekwatnych środków, podpartych dogłębną analizą oraz ewentualnymi konsultacjami społecznymi, tak by zapewnić bezpieczeństwo, jak również utrzymanie porządku publicznego.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Daniluk P. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2023.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stefański R.A., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Szymaniak P., „Czy można siłą powstrzymać ekologów? Rząd ma problem”, *Rzeczpospolita*, 05.12.2024 r.
- Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Post Romana Giertycha na platformie X z dnia 1.12.2024 r. (dostęp: 6.05.2025).
<https://ostatniepokolenie.org/> (dostęp: 19.02.2025 r.).
- Post Komendy Stołecznej Policji na platformie X z dnia 2.12.2024 r. (dostęp: 19.02.2025).
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Tamowa%C4%87.html>, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/utrudnia%C4%87.html> (dostęp: 19.02.2025).

ODPOWIEDZIALNOŚĆ BIEGŁEGO REWIDENTA ORAZ FIRMY AUDYTORSKIEJ Z TYTUŁU KONTROLI JAKOŚCI WYKONYWANIA ZLECENIA

MAŁGORZATA ŚLEBZAK*,
KRZYSZTOF ŚLEBZAK**

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasad odpowiedzialności kontrolera jakości wykonania zlecenia zarówno z punktu widzenia jego własnej odpowiedzialności za wykonanie usługi, jak i odpowiedzialności firmy audytorskiej. Szczególną uwagę poświęcono możliwości podlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej, administracyjnej, cywilnej oraz pracowniczej. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania. Po pierwsze: czy usytuowanie kontrolera jakości wykonania zlecenia w zespole bądź poza zespołem przeprowadzającym badanie ma znaczenie dla jego własnej odpowiedzialności za wykonanie usługi, jak i odpowiedzialności firmy audytorskiej z tego tytułu. Po drugie: czy w przypadku niewykonania bądź nienależytego wykonania kontroli jakości zlecenia możliwe jest nałożenie na firmę audytorską kary administracyjnej. Po trzecie: czy istnieje prawna możliwość „przerzucenia” na kontrolera jakości wykonania zlecenia poniesionych przez firmę audytorską konsekwencji finansowych, spowodowanych koniecznością zapłaty administracyjnych kar pieniężnych, nałożonych na firmę audytorską, jak również – skutków dalszej ewentualnej szkody, jakiej doznałaby firma na skutek zachowania KJWZ.

Słowa kluczowe: biegły rewident, firma audytorska, odpowiedzialność, kontrola jakości wykonywania zlecenia

* Mgr, biegły rewident, e-mail: slebzak2007@gmail.com.

** Prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska), e-mail: slebzak2007@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5029-4241.

RESPONSIBILITY OF THE AUDITOR AND THE AUDIT FIRM FOR QUALITY CONTROL OF THE PERFORMANCE OF THE ENGAGEMENT

Abstract

The subject of this paper is to present the principles of responsibility of the engagement quality control reviewer both from the point of view of his own responsibility for the performance of the service and the responsibility of the audit firm. Special attention was paid to the possibility of being subject to disciplinary, administrative, civil and labor liability. The study attempts to answer the following questions. First, whether the location of the engagement quality control reviewer within the team, or outside the team, conducting the audit is relevant to his own responsibility for the performance of the service, as well as the audit firm's liability therefor. Second, whether it is possible to impose an administrative penalty on the audit firm in the event of non-performance or improper performance of the engagement quality control reviewer. Thirdly, whether it is legally possible to "pass on" to the engagement quality control reviewer the financial consequences incurred by the audit firm, caused by the need to pay administrative fines imposed on the audit firm, as well as – the consequences of further possible damage suffered by the company as a result of the behavior of the engagement quality control reviewer.

Keywords: auditor, audit firm, responsibility, quality control of the order execution

W dniu 15 listopada 2022 r. Rada Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA) podjęła uchwałę Nr 38/I/2022 w sprawie krajowych standardów kontroli jakości oraz Krajowego Standardu Badania 220 (Z). Na jej podstawie wprowadzone zostały: (1) Krajowy Standard Kontroli Jakości 1 w brzmieniu Międzynarodowego Standardu Zarządzania Jakością (PL) 1 „Zarządzanie jakością dla firm wykonujących badania lub przeglądy sprawozdań finansowych lub zlecenia innych usług atestacyjnych lub pokrewnych” opracowanego przez Radę Międzynarodowych Standardów Badania i Usług Atestacyjnych (KSKJ 1), (2) Krajowy Standard Kontroli Jakości 2 w brzmieniu Międzynarodowego Standardu Zarządzania Jakością (PL) 2 – „Kontrolę jakości wykonania zlecenia” opracowanego przez Radę Międzynarodowych Standardów Badania i Usług Atestacyjnych (KSKJ 2) oraz (3) Krajowy Standard Badania 220 (Z) w brzmieniu Międzynarodowego Standardu Badania (PL) 220 (Z) – „Zarządzanie jakością dla badania sprawozdania finansowego (KSB 220 (Z)). Niezależnie od szczegółowych kwestii intertemporalnych w zakresie dotyczącym kontroli jakości wykonania zlecenia (dalej: KJZ) obowiązuje od 1 stycznia 2024 r. wyłącznie KSKJ 2, który ma zastosowanie do: (1) usług badania i usług przeglądu sprawozdań finansowych oraz innych historycznych informacji finansowych za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się w dniu 1 stycznia 2023 r. lub po tej dacie oraz (2) usług atestacyjnych innych niż badanie i przegląd oraz usług pokrewnych rozpoczynających się również w dniu 1 stycznia 2023 r. lub w późniejszym czasie. Podobnie od tej daty obowiązuje wyłącznie KSB 220 (Z), przy czym jest to niezależne od tego, jakiego okresu sprawozdawczego dotyczy badanie sprawozdania finansowego.

Przyjęcie przez PANA powyższej uchwały powoduje taki skutek, że staje się ona aktem obowiązującym i wiążącym firmy audytorskie oraz biegłych rewidentów. Rzecz jednak w tym, że problematyka kontroli jakości wykonania zlecenia normowana jest nie tylko w wyżej wymienionej uchwale. *De lege lata* stan prawny jest bowiem o wiele bardziej zróżnicowany, albowiem poza ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹ należy również uwzględnić rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego, uchylające decyzję Komisji 2005/909/WE² oraz dyrektywę 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniającą dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylającą dyrektywę Rady 84/253/EWG³.

Na gruncie przepisów u.b.r. regulacje dotyczące KJZ są dość fragmentaryczne i pojawiają się głównie w kontekście badania jednostek zainteresowania publicznego. Przykładowo:

- 1) w art. 64 ust. 1 pkt 6 u.b.r. wymaga się, aby firma audytorska (FA) ustanowiła procedury określające tryb rozwiązywania sporów pomiędzy „kontrolerem jakości wykonania zlecenia a kluczowym biegłym rewidentów”;
- 2) zgodnie z art. 67 ust. 4 u.b.r. FA zobowiązana jest tworzyć akta badania, ze wskazaniem, z imienia i nazwiska, „kontrolera jakości wykonania zlecenia”;
- 3) w art. 132 u.b.r. zawarta została norma kompetencyjna do opracowania przez FA polityki kontroli jakości wykonania zlecenia przez niezależnego biegłego rewidenta w odniesieniu do badań ustawowych jednostek zainteresowania publicznego (JZP);
- 4) kontroler jakości wykonania zlecenia podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 159 ust. 4 u.b.r.), natomiast na FA, która w stosunku do JZP nie wykonuje KJZ, można nałożyć karę administracyjną (art. 182 ust. 1 pkt 10 u.b.r.).

Inaczej już kwestia KJZ została ujęta w rozporządzeniu 537/2014. Z art. 8 ust. 1 tego aktu prawnego wynika, że podstawowym celem przedmiotowej kontroli jest ocena, czy biegły rewident lub kluczowy partner firmy audytorskiej mogli, w sposób racjonalny, sporządzić opinię, kierując się wnioskami wyrażonymi w projektach tych sprawozdań. Jest to niewątpliwie ten aspekt badań JZP, który sprzyja utrzymaniu ich wysokiej jakości (por. pkt 12 preambuły do rozporządzenia 537/2014). W sposób szczegółowy normuje się również warunki przeprowadzania KJZ (art. 8 ust. 2, 3 oraz 4 rozporządzenia 537/2014) oraz elementy, które należy uwzględnić podczas KJZ (art. 8 ust. 5 rozporządzenia 537/2014), o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części.

Co ciekawe, problematyka KJZ nie jest natomiast przedmiotem zainteresowania dyrektywy 2006/43/WE, poza jedynym aspektem, który nakazuje wdrożenie w FA

¹ Jednolity tekst Dz.U. z 2023 r., poz. 1015 ze zm. – dalej: u.b.r.

² Dz.U.UE 2014.158.77, dalej: rozporządzenie 537/2014.

³ Dz.U.UE.L.2006.157.87, dalej: dyrektywa 2006/43/WE.

systemu wewnętrznej kontroli jakości. Nie ulega wątpliwości, że jednym z jego elementów może być kontrola jakości wykonywanego zlecenia. W dyrektywie nie formułuje się jednak żadnych kryteriów dla takiej kontroli. W tym zakresie państwa członkowskie dysponują więc pełną swobodą.

Z perspektywy powszechnie obowiązujących źródeł prawa trzeba więc stwierdzić, że KJZ ma być przeprowadzana tylko w przypadku badania JZP na warunkach wynikających z rozp. 537/2014 oraz u.b.r. W tym świetle powoływana na wstępie uchwała PANA dość istotnie ingeruje w sposób przeprowadzania badania przez biegłych rewidentów oraz FA, gdyż wprowadza obowiązek kontroli jakości wykonania zlecenia również w odniesieniu do podmiotów pozbawionych statusu JZP. Ponieważ KJZ wykonywana jest przez kontrolera jakości wykonywanego zlecenia (KJWZ), w pierwszej kolejności należy określić jego prawną pozycję, zarówno w relacji do kluczowego biegłego rewidenta, jak i do FA, a mianowicie – wypada ustalić, czy KJWZ może zostać uznany za członka zespołu wykonującego badanie, czy też ma on status odrębny oraz niezależny względem wymienionych podmiotów. Niestety już pobieżna lektura obowiązujących przepisów dowodzi istotnej rozbieżności. O ile w przepisach u.b.r. KJWZ uznaje się za członka zespołu wykonującego badanie (art. 2 pkt 16 u.b.r.), o tyle z brzmienia art. 8 ust. 2 rozporządzenia 537/2014 wynika wprost, że kontroler jest biegłym rewidentem „niebiorącym udziału w przeprowadzaniu badania ustawowego, którego dotyczy kontrola”. Mniej jednoznaczne stwierdzenia zostały zawarte w § 16 lit (e) KJSK 1 oraz § 13 lit (a) KSKJ 2, które stanowią, że KJWZ jest „partner, inna osoba z firmy lub spoza firmy wyznaczona przez firmę w celu wykonania kontroli jakości zlecenia”, co nie przesądza jednoznacznie, czy może być on członkiem zespołu wykonującego badanie. *De lege lata* usytuowanie KJWZ zależy więc od tego, czy kontrola jakości obejmować będzie usługę objętą zakresem regulacji rozporządzenia 537/2014, czy też nie.

Ponieważ rozporządzenia unijne obowiązują w polskim porządku prawnym bezpośrednio, co oznacza, że znajdują one pierwszeństwo przed regulacjami ustawowymi, trzeba stwierdzić, że jeżeli KJZ dotyczy ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek zainteresowania publicznego (JZP), to wówczas KJWZ nie jest członkiem zespołu wykonującego badanie. Inaczej natomiast ta problematyka przedstawia się w odniesieniu do kontroli jakości pozostałych usług, gdyż regulacje u.b.r. przesadzają, że KJWZ wchodzi w skład zespołu wykonującego badanie. Regulacja ta nie jest niezgodna z dyrektywą 2006/43/WE. Przyjmując, że KJZ może stanowić element systemu zapewniania jakości (art. 29 dyrektywy 2006/43/WE), w drodze analogii, do KJWZ należałoby stosować takie same kryteria jak do kontrolerów systemów zapewniania jakości. To by oznaczało, zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. e) oraz ust. 2 dyrektywy 2006/43/WE, że system zapewniania jakości w zakresie KWZ musiałby zapewniać, że wybór KJWZ będzie dokonywany „zgodnie z obiektywną procedurą opracowaną dla zapewnienia, że między kontrolerami a kontrolowanym biegłym rewidentem lub firmą audytorską nie zachodzi konflikt interesów”. Do wyboru kontrolerów miałyby natomiast zastosowanie co najmniej następujące kryteria: (1) kontrolerzy powinni mieć odpowiednie wykształcenie kierunkowe i stosowne doświadczenie w dziedzinie badań ustawowych, sprawozdawczości finansowej oraz, w stosownych przypadkach, sprawozdawczości w zakresie zrów-

noważonego rozwoju i atestacji sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju lub innych usług związanych ze zrównoważonym rozwojem, w połączeniu ze szczegółowym szkoleniem w zakresie kontroli zapewnienia jakości; (2) dana osoba nie mogłaby pełnić funkcji kontrolera w ramach kontroli zapewnienia jakości przeprowadzanej u biegłego rewidenta lub w firmie audytorskiej przed upływem przynajmniej 3 lat od momentu, gdy osoba ta przestała być partnerem lub pracownikiem danego biegłego rewidenta lub danej firmy audytorskiej lub przestała być w inny sposób z nimi powiązana oraz (c) kontrolerzy powinni składać oświadczenie o braku konfliktu interesów między nimi a biegłym rewidentem i firmą audytorską, które mają zostać poddane kontroli.

Powyższe ustalenia mają znaczenie dla zrekonstruowania zasad odpowiedzialności KJWZ. W sposób najmniej skomplikowany przedstawia się odpowiedzialność dyscyplinarna, która zgodnie z art. 139 ust. 1 oraz w pkt 1 u.b.r. wchodzi w rachubę w razie dopuszczenia się przez biegłego rewidenta przewinienia dyscyplinarnego, którym jest m.in. naruszenie przez biegłego rewidenta przepisów dotyczących wykonywania zawodu, zasad etyki zawodowej, niezależności lub krajowych standardów wykonywania zawodu. Odpowiedzialność z jednej strony zapewnia przestrzeganie reguł wykonywania zawodu biegłego rewidenta, a z drugiej strony – stwarza możliwość eliminowania z zawodu osób, które nie charakteryzują się przymiotami niezbędnymi do jego prawidłowego wykonywania. Służy tym samym ochronie prestiżu zawodu i samorządu zawodowego⁴. Nie ulega wątpliwości, że problematyka dotycząca statusu KJWZ została unormowana na poziomie krajowych standardów wykonywania zawodu (KSKJ 2 oraz KSB 220 (Z)), jak również przepisów dotyczących wykonywania zawodu (art. 9 rozporządzenia 537/2014 określający wymogi stawiane kontroli jakości zlecenia przy JZP), co powoduje, że naruszenie przez KJWZ jakiegokolwiek unormowania dotyczącego KJZ może uzasadniać jego odpowiedzialność dyscyplinarną. Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność dyscyplinarna, o której mowa, aktualizuje się wyłącznie wobec biegłych rewidentów, więc powołanie – w przypadkach dozwolonych prawem – KJWZ niebędącego biegłym rewidentem uniemożliwia pociągnięcie tej osoby do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Biorąc pod uwagę gradację kar w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 159 u.b.r.), należy przyjąć, że w zależności od stopnia i rodzaju naruszenia regulacji zawodowych dotyczących KJWZ mogą zostać orzeczone różne kary przewidziane ustawą (włącznie ze skreśleniem obwinionego z rejestru biegłych rewidentów). Z tych powodów uniknięcie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej wymaga wykazania przeprowadzenia procedur wynikających zwłaszcza z KSKJ 2, w taki sposób, aby nie było możliwe postawienie KJWZ zarzutu niewykonania bądź nienależytego wykonania obowiązków w szczególności w kontekście weryfikacji (oceny) tzw. znacznych osądów, gdyż to one determinują treść sprawozdania z badania wydawanego przez kluczowego biegłego rewidenta (KBR). Dotyczy to

⁴ M.J. Zieliński, w: *Ustawa o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. Komentarz*, red. K. Ślęzak, M. Ślęzak, Warszawa 2018, s. 557. Na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłego rewidenta por. szerzej M. Ślęzak, K. Ślęzak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna biegłych rewidentów – aspekty materialnoprawne*, „Rachunkowość” 2013, nr 11.

zarówno KJZ badania jednostki niebędącej JZP, jak i mającej status JZP, przy czym w odniesieniu do JZP zakres wykonywanych procedur należy odpowiednio odnieść do wymogów KJZ wynikających z rozporządzenia 537/2014,

Nieco inaczej przedstawia się kwestia odpowiedzialności administracyjnej, gdyż może być ona rozpatrywana na różnych płaszczyznach. Po pierwsze wskazać trzeba, że w odniesieniu do JZP w art. 182 ust. 1 pkt 10 u.b.r. zawarta została szczególna podstawa odpowiedzialności FA. Zgodnie z tym przepisem FA podlega karze administracyjnej za naruszenie przepisów ustawy lub rozporządzenia 537/2014, w przypadku gdy przed sporządzeniem sprawozdania z badania sprawozdania finansowego jednostki zainteresowania publicznego oraz sprawozdania dodatkowego, o którym mowa w art. 11 rozp. 537/2014, nie przeprowadza kontroli jakości wykonania zlecenia, o której mowa w art. 8 tego rozporządzenia, lub narusza warunki przeprowadzenia, zakresu lub dokumentowania takiej kontroli, określone w art. 8 tego rozporządzenia, krajowych standardach kontroli jakości oraz polityce kontroli jakości wykonania zlecenia badania, o której mowa w art. 132 u.b.r. (warto podkreślić, że ostatnia z wymienionych regulacji stanowi samodzielną podstawę opracowania polityki kontroli jakości wykonania zleceń przez niezależnego biegłego rewidenta w odniesieniu do badań ustawowych jednostek zainteresowania publicznego). Sankcjonowane karą administracyjną są więc zarówno naruszenia przepisów rozporządzenia, jak i krajowych standardów kontroli jakości oraz SWKJ, w tym tej jego części, która w sposób odmienny, szczególnie, normuje KJWZ. Dla JZP pierwszoplanowe znaczenie ma art. 8 ust. 5 rozp. 537/2014, w którym stwierdza się, że w ramach kontroli ocenia się przynajmniej następujące elementy:

- a) niezależność biegłego rewidenta lub firmy audytorskiej od badanej jednostki;
- b) znaczące rodzaje ryzyka istotne dla badania ustawowego, zidentyfikowane przez biegłego rewidenta lub kluczowego partnera firmy audytorskiej w trakcie wykonywania badania ustawowego, oraz środki podjęte przez nich w celu odpowiedniego zarządzania tymi rodzajami ryzyka;
- c) uzasadnienie biegłego rewidenta lub kluczowego partnera firmy audytorskiej, w szczególności w odniesieniu do poziomu istotności oraz znaczących rodzajów ryzyka, o których mowa w lit. b);
- d) ewentualne prośby do zewnętrznych ekspertów o poradę oraz zastosowanie się do otrzymanych porad;
- e) charakter i zakres skorygowanych i nieskorygowanych zniekształceń w sprawozdaniach finansowych, zidentyfikowanych w trakcie przeprowadzania badania;
- f) tematy omawiane z komitetem ds. audytu oraz organami zarządzającymi lub nadzorczymi badanej jednostki;
- g) tematy omawiane z właściwymi organami oraz, w stosownych przypadkach, z innymi stronami trzecimi;
- h) czy dokumenty i informacje wybrane z dokumentacji przez kontrolera potwierdzają opinię biegłego rewidenta lub kluczowego partnera firmy audytorskiej wyrażoną w projektach sprawozdań, o których mowa w art. 10 i 11 rozporządzenia 537/2014.

Powiązanie KJWZ z badaniem sprawozdania finansowego powoduje, że z merytorycznego punktu widzenia najistotniejszym elementem jest ocena znaczących rodzajów ryzyka, uzasadnienia poziomu istotności oraz znaczących rodzajów ryzyka, jak również charakteru i zakresu skorygowanych i nieskorygowanych zniekształceń. Przedmiotowym elementem odpowiada definicja celu KSKJ 2, który w § 12 wskazuje, że jest nim, poprzez wyznaczenie odpowiednio wykwalifikowanego kontrolera jakości wykonania zlecenia, wykonanie obiektywnej oceny znaczących osądów dokonanych przez zespół wykonujący zlecenie oraz wyciągniętych na tej podstawie wniosków. Tym samym brak oceny znaczących osądów albo też ocena, która nie znajduje podstawy w dokumentacji z badania (nienależyta ocena), pozwala na nałożenie na FA badającą sprawozdanie finansowe JZP kary administracyjnej z tytułu nienależytej KJZ.

W odniesieniu do nie-JZP podstawą odpowiedzialności FA może być natomiast art. 182 ust. 1 pkt 21 u.b.r., który pozwala na nałożenie na FA kary administracyjnej za nieprzestrzeganie przepisów art. 49, art. 50 oraz art. 65–67 w zakresie wdrożenia i funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli jakości, w tym nieposiadanie lub niewdrażanie polityk, procedur, rozwiązań i mechanizmów, o których mowa w art. 64 u.b.r. Kluczowe znaczenie ma art. 50 ust. 1 u.b.r., albowiem nakłada on opracowanie i wdrożenie systemu wewnętrznej kontroli jakości zgodnie z krajowymi standardami kontroli jakości. W tym kontekście odpowiedzialność z tytułu funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli jakości nie może się sprowadzać do wykazania „jakiegokolwiek” funkcjonowania SWKJ, ale funkcjonowania zgodnie z przyjętym SWKJ. Ten natomiast musi odzwierciedlać cele oraz procedury wynikające z KSKJ 2 oraz KSB 220 (Z), co powoduje, że funkcjonowanie zgodne z KSKJ 2 oraz KSB 220 (Z) wymaga dbałości o takie funkcjonowanie SWKJ, w ramach którego przeprowadzone i udokumentowane zostaną wszystkie wymagane procedury KJZ zgodnie z przyjętym SWKJ. Niewykonanie obowiązku w zakresie opracowania i wdrożenia systemu KJWZ w zakresie KSKJ 2 stanowi zatem naruszenie art. 50 ust. 1 u.b.r., co umożliwia nałożenie kary administracyjnej.

W świetle powyższego nie ulega więc wątpliwości, że istnieją prawne przesłanki do nakładania na FA kar administracyjnych. O ile jednak w odniesieniu do JZP byłyby to odpowiedzialność FA przypominająca znaną w prawie cywilnym odpowiedzialność na zasadzie ryzyka (FA odpowiada za działania lub zaniechania KJWZ jak za działania lub zaniechania własne), o tyle w odniesieniu do nie-JZP byłyby to odpowiedzialność z tytułu braku należytego nadzoru nad funkcjonowaniem SWKJ, który zgodnie z KSKJ 2 i KSB 200 (Z) wymaga przeprowadzenia określonych procedur i udokumentowania działań, czego w konkretnym przypadku potwierdzić się nie da. Nie ma przy tym znaczenia, czy KJWZ jest czy nie jest uznawany za członka zespołu przeprowadzającego badanie.

W obu przypadkach pełną odpowiedzialność administracyjną za działania KJWZ niezgodne ze standardami zawodowymi ponosi FA, która powierzyła określonemu biegłemu funkcję kontrolera jakości wykonania zlecenia. Przyczyna nałożenia na FA kary administracyjnej może być więc postrzegana w kategoriach odpowiedzialności KJWZ za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie przez niego swojego zobowiązania, co z kolei stanowi punkt wyjścia do rozważenia odpowiedzialności

cywilnej. Wyraźnie należy jednak rozróżnić sytuacje, w których FA – powierzając funkcję KJWZ – zawiera umowę z osobą fizyczną, od sytuacji, w której stroną tej umowy jest osoba prawna, przy czym obie konstrukcje normatywne są prawnie dopuszczalne w świetle powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Również KSKJ 2 w § A4 stwierdza, że zapewnić KJWZ mogą zarówno przez pracowników czy partnerzy FA przeprowadzającej usługę podlegającą kontroli, jak również tzw. dostawca usług, przy czym na gruncie KSKJ 2 nie precyzuje się – poza wymaganiami merytorycznymi – jakie przesłanki formalno-organizacyjne musi spełniać taki podmiot. FA może zatem zawrzeć umowę z każdym podmiotem, który gwarantuje, że KJZ zostanie przeprowadzona przez osobę mającą odpowiednie kwalifikacje.

Stroną umowy o wykonanie kontroli jakości zlecenia mogą być zatem nie tylko biegli rewidenci jako osoby fizyczne w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.b.r., ale również inne podmioty, o ile są one w stanie przyjąć na siebie zobowiązanie dotyczące zagwarantowania, że KJZ wykona osoba mająca do tego odpowiednie kwalifikacje. W każdym przypadku, w którym stroną umowy będzie podmiot mający osobowość prawną, będzie to jednak szczególny typ umowy o świadczenie przez osobę trzecią w rozumieniu art. 391 k.c. Jeżeli w umowie zastrzeżono, że osoba trzecia zaciągnie określone zobowiązanie albo spełni określone świadczenie, ten, kto takie przyrzeczenie uczynił, odpowiedzialny jest za szkodę, którą druga strona ponosi przez to, że osoba trzecia odmawia zaciągnięcia zobowiązania albo nie spełnia świadczenia. Może jednak zwolnić się od obowiązku naprawienia szkody, spełniając przyrzucone świadczenie, chyba że sprzeciwia się to umowie lub właściwości świadczenia. Umowa o świadczenie przez osobę trzecią uregulowana w art. 391 k.c. ma charakter gwarancyjny. Jej treścią jest zobowiązanie dłużnika (gwaranta) względem wierzyciela (beneficjenta gwarancji), że określona osoba trzecia zaciągnie względem tego wierzyciela zobowiązanie lub spełni na jego rzecz świadczenie⁵. W literaturze stwierdza się, że na podstawie art. 391 k.c. możliwe jest wyodrębnienie dwóch postaci umowy gwarancyjnej. W przypadku pierwszej gwarant może zobowiązać się względem beneficjenta, że osoba trzecia zaciągnie określone zobowiązanie. W przypadku drugiej treścią zobowiązania gwaranta może być przyrzeczenie, że osoba trzecia spełni określone świadczenie⁶. Nie jest niedopuszczalne, że oba te warianty zobowiązania będą występowały w umowie jednocześnie. Zawarcie zatem umowy z tzw. zewnętrznym dostawcą usług w rozumieniu KSKJ 2 o statusie osoby prawnej będzie z reguły polegało jednak na przyrzeczeniu, że osoba trzecia mająca odpowiednie kwalifikacje (biegłego rewidenta) wykona KJZ. To powoduje, że KJWZ w zależności od tego, czy zawiera umowę sam z FA, czy też wykonuje KJZ w ramach umowy o świadczenie przez osobę trzecią, podlega innej odpowiedzialności.

⁵ G. Karaszewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2023, art. 391.

⁶ Por. szerzej S. Rudnicki, *O umowie gwarancyjnej*, PPH 1993, nr 9, s. 1–3; R. Szostak, *Z problematyki umów o przyjęcie obowiązku wykonywania świadczeń gwarancyjnych*, PiP 1993, nr 7, s. 19–30; J. Jastrzębski, *Nieubezpieczeniowe umowy gwarancyjne*, PPH 2018, nr 7, s. 4–15.

W przypadku gdy stroną umowy będzie osoba fizyczna, KJZ może być wykonywana zarówno na podstawie stosunku pracy, jak i umów cywilnoprawnych, w tym w ramach prowadzonej przez KJWZ działalności gospodarczej. Na gruncie prawa pracy biegły rewident (jako pracownik) będzie ponosił odpowiedzialność porządkową (np. kara upomnienia bądź nagany) oraz odpowiedzialność materialną (obowiązek naprawienia szkody, przy czym tylko w przypadku działania umyślnego pracodawca może domagać się zapłaty odszkodowania w pełnej wysokości). Niewykonanie bądź nienależyte wykonywanie obowiązków może stanowić również uzasadnioną przyczynę rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę (w zależności od okoliczności danego przypadku może to być rozwiązanie za wypowiedzeniem albo bez wypowiedzenia). W przypadku natomiast, gdy KJWZ wykonuje KJZ na podstawie umowy cywilnoprawnej, w pierwszej kolejności w rachubę wchodzi odpowiedzialność kontraktowa z art. 471 k.c. Dłużnik obowiązany jest wówczas do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Nie ulega wątpliwości, że nieprzestrzeganie norm wykonywania zawodu będzie musiało zostać zakwalifikowane jako niedołożenie należytej staranności przy wykonywaniu zobowiązania, natomiast naruszenie norm powszechnie obowiązujących może stanowić samodzielną przyczynę odpowiedzialności deliktowej z art. 415 k.c. Czynem niedozwolonym będzie bowiem już samo naruszenie art. 8 rozporządzenia 537/2014. Ponieważ w obu reżimach odpowiedzialności cywilnej (kontraktowej oraz deliktowej) w sposób odmienny zostały określone przesłanki dochodzenia odszkodowania, niewątpliwą zaletą odpowiedzialności kontraktowej jest możliwość – już w umowie zawartej pomiędzy KJWZ a FA (nie dotyczy to stosunku pracy) – zastrzeżenia kary umownej na podstawie art. 483 k.c., co będzie stanowiło czynnik dyscyplinujący KJWZ. W przypadku gdy stroną umowy jest osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, w tym również FA, która sama zobowiązuje się do przeprowadzenia KJZ, wówczas zasady odpowiedzialności kształtują się podobnie jak w przypadku opisanej wyżej umowy zlecenia.

Odrębnie należy odnieść się do sytuacji, gdy umowa o przeprowadzenie KJZ zawierana jest z podmiotem, który zobowiązuje się do świadczenia usługi przez osobę trzecią. O czym była już mowa wyżej, generalną zasadą wynikającą z art. 391 k.c. jest to, że jeśli w umowie zastrzeżono, iż osoba trzecia zaciągnie określone zobowiązanie albo spełni określone świadczenie, ten, kto takie przyrzeczenie uczynił, odpowiedzialny jest za szkodę, którą druga strona ponosi przez to, że osoba trzecia odmawia zaciągnięcia zobowiązania albo nie spełnia świadczenia. Reguła ta nie zmienia natomiast zasad odpowiedzialności wynikających z KSKJ 2, ponieważ odpowiedzialność KJWZ rozpoczyna się z chwilą przystąpienia przez niego do KJZ oraz złożenia stosownych oświadczeń. Również z cywilistycznego punktu widzenia ponosi on pełną odpowiedzialność, tyle że wobec brzmienia art. 391 k.c. ma ona charakter solidarny. Innymi słowy, FA w następstwie szkody, jakiej doznała w ramach KJZ (np. wywołanej koniecznością uiszczenia kary administracyjnej, jaką na nią nałożył organ nadzorczy i której wysokość nie zostanie skompensowana wypłatą odszkodowania w ramach ubezpieczenia OC), może domagać się

jej wyrównania, kierując odpowiednie roszczenie zarówno względem podmiotu, z którym FA zawarła umowę o przeprowadzenie KJZ, jak i względem skonkretyzowanej osoby fizycznej, która faktycznie wykonywała usługę KJZ. Z kolei wzajemne rozliczenia pomiędzy tymi podmiotami (w szczególności obejmujące roszczenia o charakterze regresowym) normują przepisy k.c. oraz postanowienia zawartej między nimi umowy.

Potencjalnie, niezależnie od wskazanych wyżej reżimów odpowiedzialności, punktem wyjścia dla skonstruowania odpowiedzialności cywilnej jest wykazanie szkody, jakiej doznała FA w wyniku niewykonania bądź nienależytego wykonania KJZ. W przypadku nałożenia z tego tytułu na FA kary administracyjnej, o czym była mowa wyżej, wykazanie szkody, adekwatnego związku przyczynowego czy niewykonania bądź nieprawidłowego wykonania zobowiązania (w przypadku odpowiedzialności kontraktowej) nie będzie problematyczne. Natomiast odpowiedzialność deliktowa w pierwszej kolejności wchodziłaby w rachubę w razie naruszenia przez KJWZ obowiązków wynikających z rozporządzenia 537/2014.

Odrębnym problemem jest natomiast to, czy KJWZ może odpowiadać zarówno wobec FA za szkodę, jaką ta poniosła wskutek tego, że kluczowy biegły rewident wydał niewłaściwą opinię, będącą następstwem uwzględnienia ocen dokonywanych w ramach KJZ przez KJWZ. W takiej sytuacji zasadnicze znaczenie zaczyna mieć wyżej omówiona kwestia dotycząca prawnego usytuowania KJWZ, zwłaszcza w relacji do KBR. Jeżeli przyjąć, że zgodnie z art. 2 pkt 12 u.b.r. KBR jest osobą w głównym stopniu odpowiedzialną za przeprowadzenie badania, to nie jest wcale wykluczona możliwość obciążenia taką odpowiedzialnością również innych osób uczestniczących w badaniu, zwłaszcza tych, które są członkami zespołu wykonującego badanie. Stanowisko takie jest uprawnione w świetle poczynionego wyżej ustalenia, że osoby przeprowadzające kontrolę jakości wykonania zlecenia w przypadku podmiotów niebędących JZP są członkami zespołu wykonującego badanie. Taka kwalifikacja powoduje z kolei sytuację, w której KJWZ może ponosić odpowiedzialność cywilną za szkodę wyrządzoną nienależytym wykonaniem zobowiązania, którego skutkiem była błędna ocena, prowadząca do sformułowania innej opinii z badania, aniżeli byłaby wydana, gdyby ocena przeprowadzona przez KJWZ była prawidłowa. Wówczas można było skonstruować istnienie adekwatnego związku przyczynowego. W przypadku JZP tego typu odpowiedzialność nie wydaje się możliwa, skoro KJWZ jest podmiotem usytuowanym „poza” zespołem wykonującym badanie.

Podsumowując powyższe rozważania, można zatem sformułować trzy wnioski o charakterze generalnym. Po pierwsze, usytuowanie KJWZ w zespole bądź poza zespołem przeprowadzającym badanie nie ma znaczenia zarówno z punktu widzenia jego własnej odpowiedzialności za wykonanie usługi KJZ, jak i odpowiedzialności FA z tego tytułu. W każdym przypadku KJWZ będący biegłym rewidentem może – za nieprzestrzeganie norm wykonywania zawodu (tutaj KSKJ 1, KSKJ 2 oraz KSB 220 (Z)) – zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Po drugie, należy uznać, że w każdym przypadku niewykonania bądź nienależytego wykonania kontroli jakości zlecenia możliwe jest nałożenie na FA kary administracyjnej, przy czym w zależności od tego, czy chodzi o podmiot legitymujący się statusem

JZP czy też o podmiot pozbawiony tego statusu, różna będzie podstawa prawna do nałożenia takiej kary. Po trzecie, istnieje prawna możliwość „przerzucenia” na kontrolera jakości wykonania zlecenia poniesionych przez FA konsekwencji finansowych, spowodowanych koniecznością zapłaty administracyjnych kar pieniężnych, nałożonych na FA, jak również – skutków dalszej ewentualnej szkody, jakiej doznałaby FA na skutek zachowania KJWZ, przy czym rodzaj oraz zakres odpowiedzialności odszkodowawczej zależy od charakteru stosunku prawnego łączącego KJWZ z FA. Jeśli podmioty te łączy stosunek pracy, to reżim odpowiedzialności odszkodowawczej KJWZ względem FA wyznaczają przepisy kodeksu pracy (art. 114 i n. k.p.); z kolei gdy KJWZ oraz FA są powiązani relacją o charakterze cywilnoprawnym, to w takiej sytuacji zasady odpowiedzialności KJWZ normowane są odpowiednimi regulacjami kodeksu cywilnego dotyczącymi zarówno odpowiedzialności deliktowej (art. 415 i n. k.c.), jak i kontraktowej (art. 471 i n. k.c.).

BIBLIOGRAFIA

- Jastrzębski J., *Nieubezpieczeniowe umowy gwarancyjne*, PPH 2018, nr 7.
- Karaszewski G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2023.
- Rudnicki S., *O umowie gwarancyjnej*, PPH 1993, nr 9.
- Szostak R., *Z problematyki umów o przyjęcie obowiązku wykonywania świadczeń gwarancyjnych*, PIP 1993, nr 7.
- Ślęzak M., Ślęzak K., *Odpowiedzialność dyscyplinarna biegłych rewidentów – aspekty materialno-prawne*, „Rachunkowość” 2013, nr 11.
- Zieliński M.J., w: *Ustawa o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. Komentarz*, red. K. Ślęzak, M. Ślęzak, Warszawa 2018.

BROKER UBEZPIECZENIOWY W ZAMÓWIENIU PUBLICZNYM NA UBEZPIECZENIE MAJĄTKOWE PODMIOTU LECZNICZEGO

MICHAŁ WALCZEWSKI*

Streszczenie

Artykuł ma charakter oryginalnej pracy, poświęconej roli brokera ubezpieczeniowego w udzielaniu przez podmioty lecznicze w reżimie ustawy – Prawo zamówień publicznych zamówienia na ubezpieczenia majątkowe. Przeważająca ilość podmiotów leczniczych kontraktujących ubezpieczenia jest zobowiązana do przeprowadzenia procedury o udzielenie zamówienia publicznego. Usługi ubezpieczenia nie są wyłączone przedmiotowo spod obowiązku stosowania ustawy p.z.p. Zamawiający może przeprowadzić procedurę samodzielnie bądź we współpracy z pośrednikiem ubezpieczeniowym, jakim jest broker ubezpieczeniowy. Broker ubezpieczeniowy może prowadzić postępowanie na podstawie udzielonego pełnomocnictwa bądź brać udział w procedurze jako biegły lub członek komisji przetargowej. Udział brokera ubezpieczeniowego nie zwalnia kierownika zamawiającego z odpowiedzialności za przeprowadzone postępowanie. Kontrowersje budzi kurtażowa forma wynagrodzenia brokera, jednak analiza przepisów i praktyki ubezpieczeniowej pozwala stwierdzić, że nie dochodzi do konfliktu interesów w rozumieniu ustawy p.z.p. Celem przeprowadzonych badań jest analiza roli brokera ubezpieczeniowego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz możliwości wystąpienia konfliktu interesów. Zasięg badań obejmuje podmioty lecznicze, ubezpieczycieli i brokerów ubezpieczeniowych działających na terenie RP w okresie od rozpoczęcia obowiązywania ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Powyższa tematyka nie jest szeroko poruszona w orzecznictwie i doktrynie, co wpływa pozytywnie na oryginalność wyników i znaczną wartość poznawczą.

Słowa kluczowe: prawo zamówień publicznych, ubezpieczenia majątkowe, podmiot leczniczy, broker ubezpieczeniowy

* Mgr prawa, doktorant Uczelni Łazarskiego (Polska), absolwent administracji na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu (Polska), broker ubezpieczeniowy, e-mail: mic.walczewski@gmail.com, ORCID: 0009-0006-3213-7652.

INSURANCE BROKER IN PUBLIC CONTRACT FOR PROPERTY INSURANCE OF A MEDICAL ENTITY

Abstract

The article is an original work, dedicated to the role of an insurance broker in the process of an award of a contract for property insurance by healthcare institutions under the regime of the Public Procurement Law. An overwhelming number of healthcare institutions contracting insurance, are obliged to conduct a public procurement procedure. Insurance services are not objectively excluded from the application of the Public Procurement Law. The contracting authority may conduct the procedure itself, or in cooperation with an insurance intermediary, such as an insurance broker. The insurance broker may conduct the procedure by proxy, or may participate in the procedure as an expert or member of the tender committee. The participation of an insurance broker does not relieve the contracting authority's manager of responsibility for the conduct of the procedure. Controversy arises over the brokerage form of the remuneration, but an analysis of law regulations and insurance practices, makes it possible to conclude that there is no conflict of interest in terms of the Public Procurement Law. The aim of the research is to analyze the role of the insurance broker in public procurement procedures and the potential for conflicts of interest. The scope of the research includes healthcare institutions, insurers and insurance brokers, operating in the territory of the Republic of Poland, since the commencement of law of September 11, 2019, Public Procurement Law. The above subject is not is not widely addressed in jurisprudence and doctrine, which positively influences the originality of the results and significant cognitive value.

Key words: public procurement law, property insurance, medical institution, insurance broker.

1. WSTĘP

Usługa ubezpieczenia majątkowego może przybrać postać ubezpieczeń mienia, odpowiedzialności cywilnej, ubezpieczeń komunikacyjnych, a także innych, specjalistycznych i rzadziej stosowanych ubezpieczeń majątkowych, spośród których warto wymienić ubezpieczenia karno-skarbowe oraz ubezpieczenia budowlano-montażowe (tzw. CAR/EAR – *contractors all risk* – ubezpieczenia wszystkich ryzyk budowy i EAR – *erection all risk* – ubezpieczenia wszelkich ryzyk montażu).

Procedura udzielenia zamówienia publicznego na ubezpieczenie podmiotu leczniczego przeprowadzana jest samodzielnie przez podmiot leczniczy bądź we współpracy z brokerem ubezpieczeniowym. Podmioty lecznicze – w zależności od ich rodzaju – mogą pozostawać zobligowane do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych¹, jak i być wyłączone z obowiązku udzielania zamówień w jej reżimie. Celem artykułu jest przybliżenie roli brokera ubezpieczeniowego w procesie kontraktowania usługi ubezpieczenia zawieranej w reżimie przepisów regulujących sferę zamówień publicznych.

¹ Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320) – dalej: ustawa p.z.p.

Ze względu na tematykę publikacji, zanim objaśniona zostanie rola brokera ubezpieczeniowego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usługę ubezpieczenia podmiotu leczniczego, konieczne jest przybliżenie pojęcia podmiotu leczniczego oraz ubezpieczeń majątkowych.

2. POJĘCIE PODMIOTU LECZNICZEGO

Regulacje dotyczące podmiotów leczniczych zostały określone w ustawie z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej². Zgodnie z art. 4 ust. 1 powyższej ustawy podmiotami leczniczymi są:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1222 ze zm.) we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
- 2) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 3) jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarkę podstawowej opieki zdrowotnej lub położną podstawowej opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2527 ze zm.),
- 4) instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 534),
- 5) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej,
- 6) posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne stowarzyszeń, o których mowa w pkt 5,
- 7) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania,
- 8) jednostki wojskowe – w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

Ustawa o d.l. nie zawiera w sobie *explicite* definicji podmiotu leczniczego. Pojęcie podmiotu leczniczego zostało natomiast wypracowane w doktrynie prawa medycznego, poprzez zdefiniowanie go jako jednostki organizacyjnej, przybierającej ustawowo wskazane formy organizacyjne w zakresie wykonywanej przez nią działalności leczniczej³.

² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 799 ze zm. – dalej: ustawa o d.l.

³ R. Budzisz, *Instytucjonalne formy wykonywania działalności leczniczej*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1, *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, red. R. Kubiak, L. Kubicki, E. Zielińska, Warszawa 2018, s. 390.

Ustawodawca nie wprowadził podziału na podmioty publiczne i niepubliczne, który miałby duże znaczenie z perspektywy udzielania zamówień publicznych. Ograniczono się jedynie do wydzielenia z katalogu podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, tj. samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jednostek budżetowych i jednostek wojskowych. Przedsiębiorcy zostali natomiast wskazani w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o d.l.; przy czym pozostałe wymienione w art. 4 ust. 1 podmioty lecznicze mogą być przedsiębiorcami, lecz nie muszą nimi być.

Z perspektywy udzielania zamówień publicznych istotny jest podział podmiotów leczniczych na podmioty publiczne i niepubliczne. Pomocniczo można w tym celu posłużyć się zidentyfikowaniem podmiotu tworzącego, będącego podmiotem albo organem, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej.

W art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ zawarto zamknięty katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. W enumeratywnym wyliczeniu zawarto m.in. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

Można zatem przyjąć, że w zasadzie wszystkie podmioty lecznicze o charakterze publicznym będą podlegały reżimowi ustawy – Prawo zamówień publicznych, przy czym elementem kluczowym dla tej kwalifikacji będzie rodzaj podmiotu tworzącego podmiot leczniczy.

3. UMOWA UBEZPIECZENIA

Umowa ubezpieczenia jest umową nazwaną, określoną w art. 805 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵. Jest to umowa dwustronnie zobowiązująca i odpłatna – ubezpieczający jest zobowiązany do zapłaty składki ubezpieczeniowej, natomiast ubezpieczyciel – do spełnienia określonego świadczenia. Kontrowersje w doktrynie budzi, czy umowa ubezpieczenia jest umową wzajemną⁶. Poza oczywi-

⁴ Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2024 poz. 1061 ze zm.), dalej: k.c.

⁶ H. Ciepla, w: J. Gudowski, T. Bielska-Sobkowicz, H. Ciepla, P. Drapała, R. Trzaskowski, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, Warszawa 2017, s. 342–343, zajmuje stanowisko, że umowa ubezpieczenia nie jest umową wzajemną. Dla poparcia swojego stanowiska podaje argument przedstawicieli doktryny, zgodnie z którym w umowie ubezpieczenia nie zachodzi obiektywna ekwiwalentność świadczeń (W. Warkatło, w: *Ubezpieczenia majątkowe, ochrona ubezpieczeniowa mienia społecznego. Praca*

stymi stronami umowy – ubezpieczającym i ubezpieczycielem, podmiotem umowy może być także ubezpieczony, ubezpieczający może bowiem zawrzeć umowę ubezpieczenia na cudzy rachunek.

Przedmiotem umowy ubezpieczenia jest zobowiązanie ubezpieczyciela, w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa, do spełnienia określonego świadczenia w razie zajścia wypadku przewidzianego w umowie. Świadczeniem ubezpieczającego jest natomiast zapłata składki. Zgodnie z art. 805 ust. 2 k.c. świadczenia ubezpieczyciela mają charakter katalogu otwartego. Ustawodawca, w zakresie ubezpieczeń majątkowych, podkreśla jednak, że świadczenie ubezpieczyciela polega, w szczególności, na zapłacie określonego odszkodowania za szkodę powstałą wskutek przewidzianego w umowie wypadku. Zgodnie z normą prawną zawartą w art. 806 k.c. wypadek musi mieć charakter przyszły i możliwy do zajścia, jednak niepewny (o charakterze losowym), gdyż jego zajście może, ale nie musi zaistnieć⁷. Ustawodawca pozostawił stronom względną swobodę w definiowaniu wypadku, nie ustalając jego kodeksowej definicji. Jednakże co do zasady wypadkiem ubezpieczeniowym są przede wszystkim zdarzenia mające charakter niezależnych od woli człowieka, działania sił przyrody lub działania o charakterze nieumyślnym. Za wypadek ubezpieczeniowy nie można uznać zdarzenia popełnionego umyślnie przez ubezpieczającego⁸.

Dla ważności umowy ubezpieczenia nie jest wymagana żadna forma⁹. Umowa ubezpieczenia ma charakter umowy konsensualnej, wobec czego staje się skuteczna przez samo porozumienie stron. Zgodnie z art. 809 k.c. polisa ubezpieczeniowa stanowi jedynie potwierdzenie zawarcia umowy. Co istotne – odpowiedzialność ubezpieczyciela rozpoczyna się od dnia następującego po zawarciu umowy, nie wcześniej jednak niż od dnia następnego po zapłaceniu składki lub jej pierwszej raty. Zasada ta jednak może nie obowiązywać, jeżeli strony umówiły się inaczej (ze względu na zasadę swobody umów określoną w art. 353¹ k.c.).

zbiorowa, red. W. Warkałło, Warszawa 1971, s. 141; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 624). *A contrario*, podaje argument strony przeciwnej, zgodnie z którym świadczenie ubezpieczyciela może być uważane za równoważne zapłaconej składce (W. Górski, *Umowa ubezpieczenia*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Szczecińskiej. Ekonomia” 1960, nr 9, s. 81). Wydaje się jednak, że jeśli świadczenie ubezpieczyciela określić szerzej – nie tylko jako wypłatę odszkodowania w wyniku zaistnienia umownego zdarzenia, ale także jako zobowiązanie do utrzymywania gotowości do wypłaty odszkodowania w całym okresie umownym, prowadzi to do jednoznacznej konkluzji o wzajemności świadczeń. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której ubezpieczyciel utraci uprawnienia do działania na rynku ubezpieczeniowym w czasie trwania umowy ubezpieczenia i nie poinformuje o tym fakcie ubezpieczonego – w takim wypadku z pewnością nie spełnia swojego świadczenia, będąc dłużnikiem wobec swojego wierzyciela, którym jest ubezpieczony.

⁷ H. Ciepla, w: J. Gudowski, T. Bielska-Sobkowicz, H. Ciepla, P. Drapała, R. Trzaskowski, T. Wiśniewski, C. Żuławska, op. cit., s. 345.

⁸ Ibidem, s. 346.

⁹ Przy czym należy pamiętać, że zgodnie z art. 432 ustawy p.z.p. umowa zawarta w drodze udzielenia zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

4. RODZAJE UBEZPIECZEŃ MAJĄTKOWYCH NABYWANYCH PRZEZ PODMIOTY LECZNICZE

Ustawa z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹⁰, a w ślad za nią przepisy kodeksu cywilnego posługują się dychotomicznym podziałem ubezpieczeń na ubezpieczenia majątkowe i ubezpieczenia osobowe¹¹.

Przedmiotem ubezpieczenia majątkowego może być każdy interes majątkowy, który nie jest sprzeczny z prawem i daje się wycenić w pieniądzu. W przypadku podmiotów leczniczych przedmiotem ubezpieczenia będą zarówno ubezpieczenia mienia, tj. aktywów – a zatem środki trwałe jak budynki, sprzęt medyczny, pojazdy, w tym również środki obrotowe, takie jak: leki, depozyty, implanty i urządzenia wszczepiane pacjentom oraz ubezpieczenia pasywów – przybierające postać ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

Szereg pozostałych ubezpieczeń majątkowych zawieranych przez podmioty lecznicze, takich jak ubezpieczenia karno-skarbowe, ubezpieczenia członków władz (tzw. ubezpieczenia D&O) czy ubezpieczenia budowlano-montażowe, stanowi pochodną ubezpieczeń mienia bądź odpowiedzialności cywilnej i są z nimi ściśle powiązane.

4.1. UBEZPIECZENIA MIENIA

Przedmiotem ubezpieczenia mienia jest ochrona ubezpieczeniowa mienia każdego rodzaju i grup środków trwałych oraz środków obrotowych. Co do zasady ochroną objęte jest mienie stanowiące własność ubezpieczonego lub będące w jego posiadaniu na podstawie tytułu prawnego. Ubezpieczeniem mienia najczęściej objęte są budynki, budowle, lokale, maszyny i urządzenia, wyposażenie podmiotu leczniczego, nakłady inwestycyjne, środki obrotowe, mienie niskocenne, wartości pieniężne oraz mienie prywatne pracowników i mienie osób trzecich (zwykle pacjentów).

Ubezpieczenie mienia może zostać zawarte w jednej z dwóch formuł. Pierwszą z nich jest tzw. formuła ryzyk nazwanych, w której wyszczególnione są konkretne ryzyka objęte ochroną ubezpieczeniową. Formułę tę nazywa się także „zakresem podstawowym” lub FLEXA¹². W jej skład wchodzi określone ryzyka: ogień (pożar), uderzenie pioruna, wybuch i upadek statku powietrznego. Drugą formułą są ubezpieczenia mienia w systemie wszystkich ryzyk¹³. Obejmują one wszystkie ryzyka, które mogą mieć wpływ na chronione mienie, z wyjątkiem konkretnie wskazanych wyłączeń w umowie lub ogólnych warunkach ubezpieczenia.

¹⁰ T.j. Dz.U. 2024 poz. 838 ze zm.

¹¹ Precyzyjnie rzecz ujmując: zgodnie z załącznikiem do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej wprowadzono podział na „ubezpieczenia na życie” oraz „pozostałe ubezpieczenia osobowe oraz ubezpieczenia majątkowe”.

¹² Akronim od słów: *Fire, Lightning, EXplosion, Aircraft crash landing*.

¹³ Tzw. formuła *all risk*.

4.2. UBEZPIECZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ

Najpowszechniejszym rodzajem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów leczniczych jest ubezpieczenie, którego obowiązek zawarcia wynika z art. 17 ust. 4 ustawy o d.l. Zakres obowiązkowego ubezpieczenia OC obejmuje szkody będące następstwem udzielania świadczeń zdrowotnych albo niezgodnego z prawem zaniechania udzielania świadczeń zdrowotnych. Wysokość sum gwarancyjnych – a zatem kwoty, do której ubezpieczyciel pokryje zaistniałą szkodę, jest określana rozporządzeniem Ministra Finansów¹⁴ i wynosi 100 tys. euro na jedno zdarzenie i 500 tys. euro na wszystkie zdarzenia w rocznym okresie ubezpieczenia.

Niejednokrotnie okazuje się jednak, że kwoty sum gwarancyjnych określone obligatoryjnie w rozporządzeniu Ministra Finansów są dalece niewystarczające w stosunku do roszczeń pokrzywdzonych pacjentów. W szczególności podmioty lecznicze, które w swojej historii szkodowości mają zdarzenia wynikające z błędów lekarskich na oddziałach chirurgicznych i ginekologiczno-położniczych, narażone są na szybkie wyczerpanie sumy gwarancyjnej. Ma to związek z wysokością rent wyrównawczych oraz rent na zwiększone potrzeby, nakładanych przez sądy powszechne na podmioty lecznicze, tytułem popełnionych błędów medycznych. Z tego względu znaczna część podmiotów leczniczych decyduje się na tzw. dobrowolne ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu leczniczego (tzw. dobrowolne OC medyczne). Sumy gwarancyjne OC medycznego nie są ustalone obligatoryjnie, ale indywidualnie przez Zamawiającego w drodze przeprowadzonej przez niego analizy ryzyka. Mechanizm działania dobrowolnego OC medycznego polega na uruchomieniu polisy po wyczerpaniu kwoty obowiązkowego OC, w wysokości wystarczającej do pokrycia szkody, jednak nieprzekraczającej sumy gwarancyjnej dobrowolnego OC medycznego.

Trzecim rodzajem najczęściej zawieranego przez podmioty lecznicze ubezpieczenia OC jest dobrowolne ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobie trzeciej w związku z prowadzoną działalnością i posiadaniem mienia (tzw. dobrowolne OC niemedyczne). Obejmuje ono szkody związane z funkcjonowaniem podmiotu leczniczego jako prowadzącego działalność, niezwiązane jednak bezpośrednio z błędami medycznymi. Polisa tego rodzaju pokrywa szkody pochodzące z – przykładowo – złamania ręki spowodowanego poślizgnięciem się pacjenta na mokrej podłodze szpitalnego korytarza. Takie ubezpieczenie nie będzie jednak pokrywało szkody związanej z błędem popełnionym w trakcie zabiegu ortopedycznego, który mógłby mieć miejsce w następstwie powyższego wypadku.

4.3. POZOSTAŁE RODZAJE UBEZPIECZEŃ

Pośród pozostałych rodzajów ubezpieczeń nabywanych przez podmioty lecznicze można wyróżnić ubezpieczenia komunikacyjne, których przedmiotem są obowiązkowe ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mecha-

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. z 2019 r. poz. 866 ze zm.).

nicznych¹⁵, ubezpieczenia autocasco, ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków i ubezpieczenia assistance. Natomiast ubezpieczenie assistance ma na celu zapewnienie pomocy w razie wypadku, awarii lub kradzieży pojazdu.

Szczególnym rodzajem podmiotów leczniczych są stacje pogotowia ratunkowego, dla których – ze względu na istotną wielkość floty pojazdów – są to często ubezpieczenia o charakterze kluczowym. Bardzo często ubezpieczenia aut należących do stacji pogotowia ratunkowego są rozszerzane o dodatkowe składniki ubezpieczenia, jak – przykładowo – ubezpieczenie sprzętu medycznego w karetkach czy ubezpieczenie w transporcie międzynarodowym.

Zamawiający mający większą świadomość ryzyk związanych z ich działalnością decydują się także na inne, bardziej wyspecjalizowane rodzaje ubezpieczeń, mające charakter komplementarny względem ogólnych ubezpieczeń majątkowych. Jednym z takich szczególnych rodzajów ochrony ubezpieczeniowej jest ubezpieczenie „Cyber”. Stanowi ono ochronę cyfrowego obszaru działalności, pokrywając koszty przywrócenia i naprawy systemów informatycznych, straty wynikające z przestoju, a także odszkodowania i kary za m.in. wyciek danych osobowych.

Innym rodzajem komplementarnego ubezpieczenia podmiotów leczniczych są ubezpieczenia karno-skarbowe (nazywane również ubezpieczeniami podatkowymi). Pokrywają one szkody spowodowane błędem lub zaniechaniem w wykonaniu czynności księgowych, refundując ewentualne kary za wykroczenia lub przestępstwa skarbowe. W sytuacji, w której system prawa podatkowego ulega coraz większemu skomplikowaniu, wydaje się, że ten rodzaj ubezpieczeń będzie coraz chętniej wybierany przez zamawiających.

Stosunkowo rzadko zawieranymi, ale istniejącymi na rynku, są ubezpieczenia członków władz (ubezpieczenia D&O). Stanowią one ochronę dla osób pełniących kluczowe funkcje w przedsiębiorstwie na wypadek kierowanych wobec nich roszczeń. Ze względu na fakt, że dotyczą one członków władz przedsiębiorstwa, w przypadku podmiotów leczniczych mogą je zawrzeć tylko te z nich, które mają odpowiednią formę działalności. Zakres ochrony ubezpieczeniowej D&O obejmuje odpowiedzialność cywilną, administracyjną i karną. Ubezpieczenie ma na celu zapewnić ochronę osobom fizycznym będącym członkami zarządu, rady nadzorczej, prokurentami czy dyrektorami, w zakresie ich osobistej odpowiedzialności wynikającej z pełnienia danej funkcji. W węższym zakresie ochroną ubezpieczeniową są objęci również wszyscy pracownicy, jak również sam podmiot zawierający ubezpieczenie.

Ubezpieczenia ryzyk budowy i montażu (CAR/EAR) obejmują ochroną ubezpieczeniową straty i szkody mogące powstać w trakcie budowy. Przedmiotem ubezpieczenia są wszelkie prace kontraktowe, materiały do przerobu, sprzęt i maszyny budowlane, zaplecze budowy, mienie należące do inwestora, mienie będące w pieczy wykonawcy, a także odpowiedzialność cywilna ubezpieczonych w związku z prowadzeniem prac budowlanych. Ten rodzaj ubezpieczeń jest przeznaczony

¹⁵ Obowiązek nałożony jest w art. 23 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2500 ze zm.).

zarówno dla wykonawców oraz podwykonawców robót, jak i dla inwestorów. Tej świadomości nie ma niestety większość zamawiających.

5. BROKER UBEZPIECZENIOWY

Zgodnie z ustawą z 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń¹⁶ brokerem ubezpieczeniowym jest osoba fizyczna albo osoba prawna mająca wydane przez organ nadzoru zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej w zakresie ubezpieczeń oraz wpisana do rejestru brokerów. Broker ubezpieczeniowy wykonuje czynności w zakresie dystrybucji ubezpieczeń, określone w art. 4 ustawy o dyst. ub., polegające na:

- 1) doradzaniu, proponowaniu lub wykonywaniu innych czynności przygotowawczych zmierzających do zawarcia umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych;
- 2) zawieraniu umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych w imieniu zakładu ubezpieczeń, w imieniu lub na rzecz klienta albo bezpośrednio przez zakład ubezpieczeń;
- 3) udzielaniu pomocy przez pośrednika ubezpieczeniowego w administrowaniu umowami ubezpieczenia lub umowami gwarancji ubezpieczeniowych i ich wykonywaniu, także w sprawach o odszkodowanie lub świadczenie.

Różnica pomiędzy brokerem ubezpieczeniowym a agentem ubezpieczeniowym polega na świadczeniu przez brokera usług na rzecz klienta, a nie na rzecz zakładu ubezpieczeń¹⁷. Bardzo istotne jest podkreślenie powyższego faktu, ze względu na specyficzną formę wynagradzania brokera. Broker ubezpieczeniowy pobiera kurtaż brokerski od zakładu ubezpieczeniowego w przypadku doprowadzenia do zawarcia umowy ubezpieczenia. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że kurtażem są zaoszczędzone przez zakład ubezpieczeń koszty dystrybucji¹⁸, w praktyce jednak kurtaż często jest elementem negocjacji pomiędzy ubezpieczycielem a brokerem ubezpieczeniowym. Kurtaż zazwyczaj nie przyjmuje postaci kwoty określonej w pieniądzu, ale procentowej wartości od zawartej umowy.

Broker, przed podjęciem działań, uzyskuje od klienta pełnomocnictwo do wykonywania w imieniu klienta czynności brokerskich w zakresie ubezpieczeń. Pełnomocnictwo musi zostać uzyskane w formie pisemnej – jego udzielenie jest obowiązkiem ustawowym, określonym w art. 27 ustawy o dyst. ub. Broker przed zawarciem umowy ubezpieczenia ma również ustawowy obowiązek przedstawienia rekomendacji brokerskiej. Stanowi ona analizę dostępnych na rynku produktów ubezpieczeniowych. Wart podkreślenia jest fakt (także na kanwie zasady konkurencyjności, wyprowadzonej z przepisów prawa zamówień publicznych), że ustawa

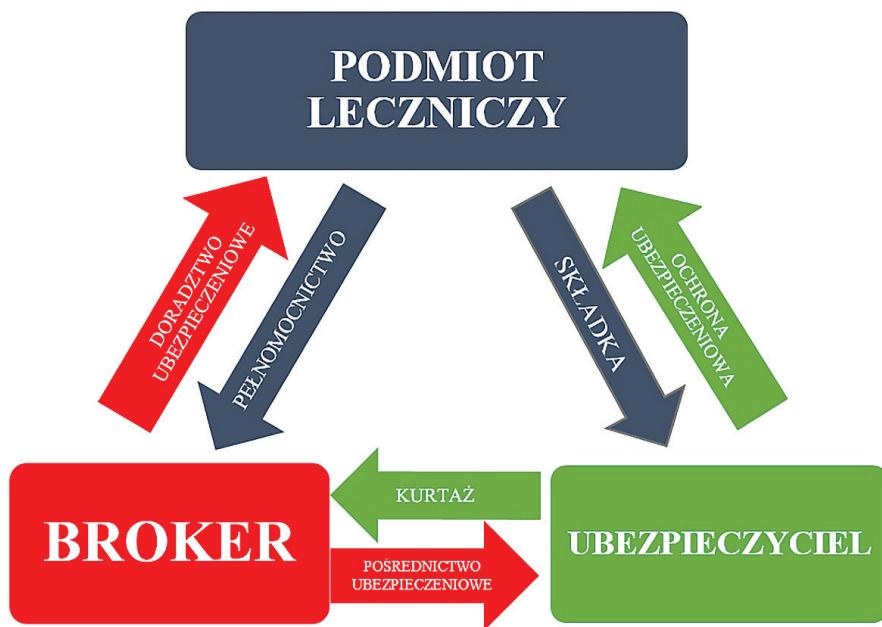
¹⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1214 ze zm.), dalej: ustawa o dyst. ub.

¹⁷ J. Pokrzywniak (red.), *Nowe zasady dystrybucji ubezpieczeń. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2018, s. 49.

¹⁸ Ibidem.

o dystrybucji ubezpieczeń obliguje brokera do przeprowadzania analizy produktów w liczbie wystarczającej do opracowania rekomendacji najwłaściwszej umowy. Wydaje się zatem, że rekomendacja oparta na jednym produkcie – jednym wykonawcy, w sytuacji gdy na rynku aktywnych jest więcej ubezpieczycieli w zakresie danego ubezpieczenia, będzie naruszała przepisy nie tylko ustawy p.z.p., ale także ustawy o dystrybucji ubezpieczeń. Rekomendacja musi przy tym wyjaśniać podstawy, na których się opiera, uwzględniając złożoność umowy ubezpieczenia lub umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz rodzaj klienta. Interesujący pozostaje fakt, że klient może pisemnie oświadczyć, iż rezygnuje z rekomendacji brokerskiej – w praktyce w przypadku podmiotów leczniczych zamawiający nie decydują się na powyższy krok, słusznie uważając, że rekomendacja stanowi dodatkowe, niezależne od przepisów prawa zamówień publicznych uzasadnienie wyboru oferty, sporządzone przez profesjonalistę.

Jak podkreśla się w literaturze, relacja pomiędzy brokerem ubezpieczeniowym oraz klientem oparta jest na szczególnym zaufaniu, czego wynikiem jest nałożenie na brokera ubezpieczeniowego obowiązku dochowania tajemnicy w zakresie informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności brokerskich¹⁹. Stosunkowo skomplikowane relacje pomiędzy brokerem ubezpieczeniowym, klientem-zamawiającym i ubezpieczycielem-wykonawcą ilustruje poniższy schemat.



Relacje pomiędzy podmiotem leczniczym, brokerem a ubezpieczycielem

¹⁹ Ibidem, s. 51.

5.1. WYBÓR BROKERA UBEZPIECZENIOWEGO

Opisując problematykę brokerów ubezpieczeniowych, nie sposób nie wspomnieć o trybie ich wyboru przez zamawiających. Ze względu na szczególną formę wynagrodzenia brokera – poprzez kurtaż otrzymywany od ubezpieczyciela, w teorii nie są wydatkowane przez zamawiającego środki publiczne. Zgodnie ze stanowiskiem Urzędu Zamówień Publicznych „za wykonaną usługę broker nie pobiera wynagrodzenia na podstawie stosunku zastępstwa ubezpieczeniowego zawartego z zamawiającym, lecz na podstawie odrębnej umowy zawartej z zakładem ubezpieczeń, określającej zasady wzajemnego rozliczania się z tytułu wykonywania czynności brokerskich. Nie można zatem traktować opłacania brokera przez zakład ubezpieczeń jako świadczenia zamawiającego realizowanego przez osobę trzecią, z uwagi, iż umowa brokerska takiego świadczenia nie przewiduje. W związku z czym podmiot zobowiązany do stosowania prawa zamówień publicznych, zawierając nieodpłatną umowę o świadczenie usług pośrednictwa ubezpieczeniowego, nie stosuje procedur ustawy p.z.p.”²⁰. Powyższe stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych wydaje się jednak nieprecyzyjne. Niewątpliwie broker nie otrzymuje swojego wynagrodzenia bezpośrednio od zamawiającego, lecz od ubezpieczyciela, często w drodze osobnych ustaleń. Jednakże wypłata brokerowi kurtażu przez ubezpieczyciela jest bezpośrednią konsekwencją zapłaty przez zamawiającego składki ubezpieczeniowej. Wydaje się, że nie ma także wątpliwości, że koszt kurtażu ubezpieczeniowego ubezpieczyciel uwzględni w składce ponoszonej przez zamawiającego. Skoro ustawodawca objął reżimem zamówień publicznych zamawiających subsydiowanych (art. 6 ustawy p.z.p.), być może należy przez analogię potraktować kurtaż, jako pośrednio pochodzący ze środków publicznych, wobec czego wybór brokera powinien nastąpić w reżimie ustawy p.z.p.²¹

W efekcie obecnych regulacji brokerzy ubezpieczeniowi są wybierani przez zamawiających bez stosowania przepisów ustawy p.z.p. Najczęstszą formą wyboru jest przeprowadzenie konkursu ofert; rzadziej jest to bezpośrednie zawarcie umowy z wybranym brokerem bez zastosowania jakiegokolwiek procedury konkurencyjnej. W tym miejscu należy podkreślić, że często procedura wybierania brokera ubezpieczeniowego objęta jest wadami, nierzadko wskazującymi na preferowanie jednego z oferentów. Niezwykle często materiały konkursowe pozwalają zamawiającemu na

²⁰ Źródło internetowe: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/obowiazek-wyboru-wykonawcy-zamowienia-na-konkretna-usluge,-dostawe-lub-robote-budowlana-w-oparciu-o-przepisy-ustawy-pzp-oraz-wylaczenie-tego-obowiazku/wybor-brokera-ubezpieczeniowego-przez-podmiot-zobowiazany-do-stosowania-ustawy-prawo-zamowien-publicznych> (dostęp: 18.02.2024). Stanowisko UZP dotyczyło przepisów derogowanej ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, natomiast opiera się na normach prawnych, które są zbieżne z obowiązującymi przepisami w zakresie przedmiotowym opinii.

²¹ Interesującą analogię stanowią postępowania na grupowe ubezpieczenia na życie pracowników sektora publicznego. W tym przypadku wydaje się, że również nie dochodzi do wydatkowania środków publicznych – składka ubezpieczeniowa jest bowiem potrącana z wynagrodzenia pracownika. Pomimo takiej konstrukcji wynagrodzenia wykonawcy zamawiający przeprowadzają postępowania o udzielenie zamówień publicznych, których przedmiotem jest grupowe ubezpieczenie na życie.

arbitralny i subiektywny wybór oferty, z pominięciem obiektywnych i niedyskryminacyjnych czynników, które powinny prowadzić do wyboru oferty najkorzystniejszej. Nierzadko również dochodzi do bezpośredniej ingerencji oferentów w postępowanie, na etapie przygotowania konkursu, w czasie jego trwania lub już po złożeniu oferty.

Nie da się ukryć, że sytuacja, w której wybór brokera ubezpieczeniowego jest niekonkurencyjny, przeczy podstawowym zasadom udzielania zamówień publicznych. Szacunkowa wartość zamówień publicznych na usługę ubezpieczenia dla podmiotów medycznych często przekracza progi unijne, dochodząc nawet do kilkunastu milionów złotych. Niewątpliwie broker ubezpieczeniowy – jeżeli jest zaangażowany w przygotowanie i przeprowadzenie postępowania – odgrywa kluczową rolę, gdy chodzi o wpływ na jego wynik, a ponadto otrzymuje wynagrodzenie stanowiące niebagatelny procent wartości zawieranych umów. Z tego względu należałoby rozważyć rozwiązania prawne, które eliminowałyby doktrynalny spór dotyczący braku zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych do wyboru brokera w sytuacji odbierania przez niego wynagrodzenia w formie kurtażu.

5.2. KONFLIKT INTERESÓW W KONTEKŚCIE BROKERA UBEZPIECZENIOWEGO

Przepisy nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r. wprowadziły inną, kontrowersyjną regulację wpływającą na działalność brokerską. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy p.z.p. kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania albo osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów. Przez konflikt interesów ustawodawca rozumie pozostawianie z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego, w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania.

Na kanwie powyższego przepisu po wejściu w życie ustawy – Prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r. pojawiły się uzasadnione wątpliwości, czy broker ubezpieczeniowy może uczestniczyć w zamówieniu publicznym na usługę ubezpieczenia. Przez konflikt interesów ustawodawca rozumie bowiem także pozostawianie w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywania od wykonawcy wynagrodzenia z innego tytułu lub bycie członkiem organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. W tym kontekście największe kontrowersje budzi relacja pomiędzy ubezpieczycielem a brokerem ubezpieczeniowym w kontekście otrzymywanego kurtażu. W doktrynie podkreśla się – z czym należy się zgodzić – że powyższy przepis ustawy p.z.p. został sformułowany w sposób ogólny i nieprecyzyjny²².

²² W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 224.

Podniesiony problem ma wielowątkowy charakter. Najbardziej klarowna sytuacja występuje w przypadku brokera, który pobiera wynagrodzenie bezpośrednio od zamawiającego, a nie w formie kurtażu od ubezpieczyciela, bowiem w tym przypadku nie powinno budzić wątpliwości, że konflikt interesów nie występuje. Natomiast w pozostałych przypadkach wynagrodzenie z tytułu kurtażu w przeważającej ilości przypadków otrzymuje osoba prawna, a brokerem zaangażowanym w postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest osoba fizyczna, związana z osobą prawną umową zleceniem lub umową o pracę. Broker, będący pracownikiem, co do zasady nie ma wpływu na wysokość ustalonego kurtażu. Wydaje się, że w takiej sytuacji również nie dochodzi do konfliktu interesów.

Przepis art. 56 ust. 2 pkt 3 ustawy p.z.p. identyfikuje konflikt interesów w przypadku otrzymywania wynagrodzenia od wykonawcy z innego tytułu niż stosunek pracy lub zlecenia z wykonawcą. Z powyższego wynika, iż *ratio legis* przepisu stanowi badanie konfliktu interesów związanego z pełnieniem na rzecz wykonawcy świadczeń odpłatnych np. umów o dzieło²³. Kurtaż brokera ubezpieczeniowego ma charakter prowizji, którą broker pobiera od wykonawcy. Co do zasady kurtaż jest wypłacany brokerowi przez zakład ubezpieczeń, nawet w przypadku zmiany brokera w trakcie trwania umowy. Jeśli, zgodnie z przywołanym wcześniej stanowiskiem doktryny, uznać kurtaż za zaoszczędzone przez zakład ubezpieczeń koszty dystrybucji, jego wysokość powinna być taka sama bądź podobna dla wszystkich ubezpieczycieli biorących udział w postępowaniu. Niemniej trzeba zauważyć, że niejasny charakter kurtażu – w szczególności niejawność jego wysokości – może budzić wątpliwości, czy nie powstaje tutaj konflikt interesów pomiędzy pośrednikiem a wykonawcą.

Brokerzy oraz zakłady ubezpieczeń zawierają ze sobą tzw. porozumienia kurtażowe. Wysokość kurtażu jest co do zasady identyczna u wszystkich ubezpieczycieli dla tych samych rodzajów ryzyk. Oznacza to, że to samo ryzyko (przykładowo – ubezpieczenie mienia albo obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu leczniczego) będzie związane z takim samym kurtażem, bez względu na fakt, z którym ubezpieczycielem zostanie zawarta umowa generalna. Zdarza się jednak, że wysokość kurtażu dla danego ryzyka jest negocjowana pomiędzy brokerem a zakładem ubezpieczeń – szczególnie jeżeli ubezpieczenie ma niestandardowy charakter. W takich przypadkach wysokość kurtażu negocjowana jest po zawarciu generalnej umowy ubezpieczenia.

Sytuacja związana z kurtażem brokerskim jest bardzo kontrowersyjna. Przyjęcie jednoznacznego stanowiska, wykluczającego udział brokerów ubezpieczeniowych z postępowań o udzielenie zamówień publicznych na ubezpieczenia, skutkowałoby prawdopodobnie poważnym paraliżem znacznej części sektora ubezpieczeń. Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć problemów związanych z kurtażem uzyskiwanym przez brokerów od wykonawców, które były przez ostatnie dziesięciolecia ignorowane przez ustawodawcę. Remedium na powyższą sytuację stanowiłoby doprecyzowanie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych regulujących konflikt interesów lub upowszechnienie się innego systemu wynagrodzenia brokerów ubezpieczeniowych w postaci pobierania wynagrodzenia od ubezpieczającego,

²³ Ibidem.

a nie ubezpieczyciela. Rozwiązaniem tymczasowym mogłoby natomiast być wprowadzenie obowiązku ujawniania wysokości kurtażu ubezpieczającemu.

Warto również wspomnieć o interesującej opinii Urzędu Zamówień Publicznych²⁴, zgodnie z którą do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy p.z.p., nie będzie zobowiązany broker ubezpieczeniowy doradzający zamawiającemu na etapie przygotowywania dokumentów zamówienia. Wydaje się, że stanowisko UZP nie jest całkowicie poprawne, broker ubezpieczeniowy niewątpliwie bowiem ma istotny wpływ na przebieg postępowania. Broker może świadomie, poprzez skonstruowanie zapisów opisu przedmiotu zamówienia (przykładowo – podział lub brak podziału na części lub zastosowanie autorskich klauzul brokerskich we wzorze umowy) wpłynąć na krąg wykonawców, którzy mogą potencjalnie przystąpić do postępowania o udzielenie zamówienia.

Zakres udziału brokera ubezpieczeniowego w postępowaniu może się istotnie różnić, w zależności od ustaleń poczynionych z zamawiającym. Broker ubezpieczeniowy może przeprowadzić w imieniu zamawiającego większość czynności w postępowaniu bądź ograniczyć się do doradztwa i przygotowania opisu przedmiotu zamówienia. Poniżej opisano najczęstsze funkcje, jakie w postępowaniu pełni broker ubezpieczeniowy.

5.3. BROKER JAKO PEŁNOMOCNIK ZAMAWIAJĄCEGO

Bardzo częstą funkcją, jaką przyjmuje w postępowaniu broker ubezpieczeniowy, jest umocowanie przez zamawiającego do przeprowadzenia postępowania w jego imieniu. Kierownicy zamawiających chętnie umocowują brokera, błędnie sądząc, że w ten sposób oddalają od siebie odpowiedzialność za ewentualne błędy bądź naruszenia ustawy – Prawo zamówień publicznych^{25,26}. Warto jednak wspomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem doktryny, w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, osoba obowiązana lub upoważniona do działania w imieniu podmiotu publicznego, któremu kierownik zamawiającego powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podlega odpowiedzialności za to naruszenie²⁷.

²⁴ Źródło internetowe: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/katalog-osob-zobowiazanych-do-zlozenia-oswiadczen,-o-ktorych-mowa-w-art.-56-ust.-4-ustawy-prawo-zamowien-publicznych> (dostęp: 18.02.2024).

²⁵ Jest to rozumowanie błędne ze względu na art. 52 ust. 1 ustawy p.z.p.; pełnomocnictwo dla osoby trzeciej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania nie może zatem wyłączać odpowiedzialności kierownika zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia.

²⁶ P. Szustakiewicz wywodzi z analogicznego przepisu art. 18 ust. 1 derogowanej ustawy p.z.p. zasadę decentralizacji, zgodnie z którą kierownik zamawiającego w pełni odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mając także obowiązek weryfikacji, czy dane postępowanie jest prawidłowo dokumentowane oraz prowadzone zgodnie z przepisami ustawy – P. Szustakiewicz, *Zasady Prawa Zamówień Publicznych*, Warszawa 2007, s. 187–190.

²⁷ A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 186. Jest to stanowisko komplementarne z art. 52 ust. 2 ustawy p.z.p.

Pełnomocnictwo zamawiającego najczęściej przyjmuje formę, w której podmiot leczniczy umocowuje brokera ubezpieczeniowego do wykonywania w imieniu zamawiającego wszelkich czynności faktycznych i prawnych, związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie danego ubezpieczenia. Często praktyką jest przy tym wyłączenie z pełnomocnictwa kluczowych dla postępowania czynności kierownika zamawiającego, takich jak: odrzucenie oferty, unieważnienie postępowania czy wybór najkorzystniejszej oferty.

Pełnomocnictwo opiera się na instytucji uregulowanej w art. 37 ust. 2 ustawy p.z.p., zgodnie z którym: „Zamawiający może powierzyć przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia lub organizację konkursu, w ramach pomocniczych działań zakupowych, własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej”. Katalog pomocniczych działań zakupowych wymieniony w art. 37 ust. 3 ustawy p.z.p. ma charakter otwarty i obejmuje m.in.:

- 1) zapewnienie infrastruktury technicznej umożliwiającej zamawiającemu udzielenie zamówień lub zawieranie umów ramowych;
- 2) doradztwo dotyczące planowania, przygotowania lub przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub organizacji konkursu;
- 3) przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia;
- 4) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w imieniu i na rzecz zamawiającego.

W tym miejscu należy odpowiedzieć na ewentualne wątpliwości dotyczące tego, jak szeroki jest zakres umocowania brokera, co wiąże się z zakresem czynności, jakie może on wykonać w postępowaniu w imieniu swojego mocodawcy. Zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej²⁸ jeżeli zamawiający powierzył przeprowadzenie postępowania osobie trzeciej, to podmiot ten jest uprawniony do wykonywania wszystkich czynności faktycznych i prawnych w czasie trwania procedury. Wyrok ten pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem doktryny, wedle którego zakres czynności powierzonych pełnomocnikowi jest uzależniony od zamiaru i woli zamawiającego²⁹. Konsekwencją powyższego jest wniosek, że pełnomocnik zamawiającego jest uprawniony do wykonywania działań również zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego, takich jak m.in. powołanie komisji przetargowej, wybór trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego czy zatwierdzenie Specyfikacji Warunków Zamówienia, jej modyfikacji oraz odpowiedzi na wnioski o wyjaśnienie treści SWZ. Najczęstsze wyłączenia z pełnomocnictwa do przygotowania i przeprowadzenia postępowania, jakimi są odrzucenie oferty, wybór najkorzystniejszej oferty czy unieważnienie postępowania, nie wynikają z ograniczeń narzuconych przepisami prawa, orzecznictwem czy stanowiskiem doktryny, ale z decyzji brokera ubezpieczeniowego o pozostawieniu odpowiedzialności za kluczowe fragmenty postępowania zamawiającemu, jak również chęci uniknięcia zaciągnięcia w imieniu

²⁸ M.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 10 lipca 2009 r. (KIO/UPZ 703/09, KIO/UPZ 709/09).

²⁹ W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo...*, op. cit., s. 199.

zamawiającego stosunku zobowiązaniowego względem wykonawcy (czym byłby wybór oferty lub zawarcie umowy w imieniu zamawiającego).

5.4. BROKER JAKO CZŁONEK KOMISJI PRZETARGOWEJ

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usługę ubezpieczenia podmiotu leczniczego rolą równie częstą jest zaangażowanie brokera ubezpieczeniowego w prace w komisji przetargowej. Zgodnie z art. 53 ust. 1–2 ustawy p.z.p. komisję przetargową powołuje kierownik zamawiającego w postępowaniu, którego wartość jest równa lub przekracza progi unijne. Jeżeli wartość jest mniejsza niż progi unijne, powołanie komisji przetargowej ma charakter fakultatywny. Komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego, powoływanym do oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofert oraz do dokonywania innych, powierzonych przez kierownika zamawiającego czynności w postępowaniu lub związanych z przygotowaniem postępowania.

Broker najczęściej uczestniczy w pracach komisji, wykonując zakres prac powierzonych mu zgodnie z wewnętrznym regulaminem prac komisji przetargowej. W praktyce jednak często zdarza się, że broker w komisji przetargowej wykonuje również szeroki zakres zadań jak w przypadku umocowania go do przeprowadzenia procedury – z przygotowaniem dokumentów zamówienia i weryfikacją ofert łącznie. Różnicę stanowi jedynie formalne pozostawienie postępowania w całkowitej dyspozycji zamawiającego.

Komisja przetargowa przedstawia kierownikowi zamawiającego wyniki oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofert oraz propozycję wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. W przypadku kiedy broker jest członkiem komisji przetargowej, wniosek komisji przetargowej o udzielenie zamówienia danemu wykonawcy często przybiera formę rekomendacji brokerskiej lub stanowi jej element.

Co do zasady broker zaangażowany w prace komisji przetargowej powinien skupić się przede wszystkim na wiadomościach specjalnych, które ma – tj. swojej wiedzy na temat rynku ubezpieczeń i analizy potrzeb zamawiającego. Z tych względów jeżeli zamawiający nie zdecydował się na umocowanie brokera do prowadzenia postępowania, powinien konsekwentnie ograniczyć jego zaangażowanie wyłącznie do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, odpowiedzi na wnioski o wyjaśnienie treści Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz weryfikacji ofert pod kątem zgodności z SWZ, ze względu na fakt, że za poprawność całości postępowania odpowiada kierownik zamawiającego.

W zamówieniach krajowych, w których zamawiający nie zdecydował się na powołanie komisji przetargowej, ale także nie umocował pełnomocnika do przeprowadzenia postępowania, broker ubezpieczeniowy pełni funkcję osoby wykonującej czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego.

5.5. BROKER JAKO BIEGŁY

Stosunkowo najradszą formą zaangażowania brokera w prace przy przeprowadzanej procedurze o udzielenie zamówienia jest powołanie go jako biegłego. Pozwala na to art. 55 ust. 4 ustawy p.z.p., zgodnie z którym jeżeli dokonanie określonych czyn-

ności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wymaga wiadomości specjalnych, kierownik zamawiającego, z własnej inicjatywy lub na wniosek komisji przetargowej, może powołać biegłych.

Działanie brokera ubezpieczeniowego jako biegłego najczęściej ogranicza się do przygotowania fragmentu Opisu Przedmiotu Zamówienia dotyczącego bezpośrednio opisu programu ubezpieczenia oraz do weryfikacji ofert wykonawców – lecz tylko pod kątem zgodności oferty z opisem przedmiotu zamówienia i warunkami udziału w postępowaniu. Warto przy tym rozróżnić, że broker działający w komisji przetargowej jest podmiotem równym pozostałym jej członkom. Natomiast z opinią brokera jako biegłego zamawiający może się nie zgodzić i ją odrzucić bądź zignorować, choć – z oczywistych względów – odrzucenie bądź zignorowanie informacji uzyskanych od brokera wymagałoby od zamawiającego odpowiedniego uzasadnienia i udokumentowania w protokole postępowania.

Warto przy tym zauważyć, że broker ubezpieczeniowy może zostać powołany jako biegły nie tylko w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie ubezpieczenia majątkowego. O wiele częstszą sytuacją jest powołanie brokera jako biegłego w postępowaniach, których przedmiotem są roboty budowlane. Rolą brokera ubezpieczeniowego w takich postępowaniach jest sporządzenie zapisów SWZ dotyczących wymogów stawianych wykonawcom w zakresie posiadania odpowiedniej polisy ubezpieczeniowej oraz weryfikacja polisy wykonawcy robót budowlanych, przed zawarciem umowy na wykonanie zamówienia.

6. WNIOSKI KOŃCOWE

Ubezpieczenia majątkowe stanowią silnie wyspecjalizowany sektor działalności gospodarczej. Na ich wysokość oraz zakres ochrony wpływa szereg czynników, co do których zamawiający często nie mają świadomości, gdyż brak im zwykle znacznego doświadczenia w tej sferze. Ubezpieczenia majątkowe są bowiem ściśle skorelowane zarówno z podmiotem zamówienia, którym jest podmiot leczniczy, jak i ryzykiem oraz zakresem przedmiotowym – a zatem programem ubezpieczenia oraz historią szkodowości. Na powyższe kryteria nakładają się obowiązki wynikające z ustawy – Prawo zamówień publicznych – ze względu na fakt, iż przeważająca ilość podmiotów leczniczych kontraktujących ubezpieczenia jest zobowiązana do przeprowadzenia procedury o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający chcący uzyskać kompleksową ochronę ubezpieczeniową powinien wziąć pod uwagę wszystkie powyższe czynniki.

Zamawiający może przeprowadzić procedurę samodzielnie bądź we współpracy z pośrednikiem ubezpieczeniowym, jakim jest broker ubezpieczeniowy. W tym miejscu należy podkreślić kontrowersje, jakie budzi specyficzny rodzaj wynagrodzenia brokera ubezpieczeniowego w postaci kurtażu. Pobieranie przez brokera procentu od wartości zawartej umowy ubezpieczenia wypłacanego przez wykonawcę budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości istnienia konfliktu interesów w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jest to sytuacja budząca kontrowersje, gdyż z jednej strony stawki kurtażowe są stałe, a zatem co

do zasady nie powinna zaistnieć sytuacja, w której jeden z wykonawców oferuje inny kurtaż od pozostałych, jednakże niewątpliwie obecnemu sposobowi wynagrodzenia brokerów ubezpieczeniowych brakuje przejrzystości i jawności, będących podstawami Prawa zamówień publicznych.

Z tego powodu, *de lege ferenda*, należałoby postulować wprowadzenie mechanizmów, które zapobiegałyby powstawaniu potencjalnego konfliktu interesów między brokerem ubezpieczeniowym, wykonawcą a zamawiającym. Jednym z takich mechanizmów mogłoby być wprowadzenie przez ustawodawcę zakazu pobierania przez brokerów wynagrodzenia kurtażowego i oparcie się na bezpośrednim wynagradzaniu brokera przez zamawiającego. Rozwiązaniem przejściowym byłoby natomiast wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku ujawniania zamawiającemu wysokości kurtażu oferowanego w postępowaniu przez wykonawców.

Rynek ubezpieczeniowy rozwija się dynamicznie, stale wprowadza się nowe produkty ubezpieczeniowe i zmienia te już istniejące. Ponadto nieustannie zmieniają się potrzeby podmiotów leczniczych. Nowoczesna medycyna, coraz bardziej oparta na zaawansowanej technologii, sprawia, że powstają nowe wyzwania – chociażby w postaci wprowadzenia robotów chirurgicznych opartych na sztucznej inteligencji. Wszelkie wprowadzane nowinki technologiczne stanowią nie tylko o możliwości uratowania i poprawy komfortu ludzkiego życia, ale także o powstaniu nowego rodzaju ryzyka ubezpieczeniowego, na okoliczność którego podmiot leczniczy musi się zabezpieczyć. Oznacza to, że znaczenie ubezpieczeń w sektorze medycznym będzie rosło – a ponieważ podmioty lecznicze nieodzownie zobowiązane są do stosowania Prawa zamówień publicznych – wzrośnie przy tym rola procedury udzielania zamówień publicznych na ubezpieczenia majątkowe. Będzie to powodowało także coraz częstsze zaangażowanie wyspecjalizowanych pośredników – brokerów ubezpieczeniowych, zwiększając ich odpowiedzialność za prawidłowość i efektywność przeprowadzonego postępowania.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

- Budzisz R., *Instytucjonalne formy wykonywania działalności leczniczej*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1, *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, red. R. Kubiak, L. Kubicki, E. Zielińska, Warszawa 2018.
- Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gawrońska-Baran A., Wiktorowski A., Wójcik P., Wiktorowska E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gudowski J., Bielska-Sobkowicz T., Ciepla H., Drapała P., Trzaskowski R., Wiśniewski T., Żuławska C., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, Warszawa 2017.
- Pokrzywniak J. (red.), *Nowe zasady dystrybucji ubezpieczeń. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2018.
- Szustakiewicz P., *Zasady Prawa Zamówień Publicznych*, Warszawa 2007.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/obowiazek-wyboru-wykonawcy-zamowienia-na-konkretna-usluge,-dostawe-lub-robote-budowlana-w-oparciu-o-przepisy-ustawy-pzp-oraz-wylaczenie-tego-obowiazku/wybor-brokera-ubezpieczeniowego-przez-podmiot-zobowiazany-do-stosowania-ustawy-prawo-zamowien-publicznych>

<https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/katalog-osob-zobowiazanych-do-zlozenia-oswiadczen,-o-ktorych-mowa-w-art.-56-ust.-4-ustawy-prawo-zamowien-publicznych>

AIRBNB I SPÓŁKA. JAK NAJEM KRÓTKOTERMINOWY ZMIENIA RYNEK NIERUCHOMOŚCI

ADRIANNA RUSEK*,
MAGDALENA TARNAWSKA**

Streszczenie

Najem krótkoterminowy, czyli wynajmowanie mieszkań i domów na doby, dynamicznie rozwija się w Polsce, szczególnie w miejscowościach turystycznych. Brak jasnych regulacji prawnych w tej dziedzinie prowadzi do licznych problemów, takich jak wzrost cen mieszkań, ograniczony dostęp do nieruchomości dla stałych mieszkańców oraz nieuczciwa konkurencja wobec branży hotelarskiej. Unia Europejska wprowadza nowe przepisy, mające na celu ujednolicenie regulacji i ochronę interesów wszystkich stron zaangażowanych w rynek najmu krótkoterminowego. Polska również podejmuje kroki w celu dostosowania się do tych zmian, dążąc do zrównoważonego rozwoju turystyki i lepszej kontroli tego sektora.

Słowa kluczowe: najem krótkoterminowy, prawo mieszkaniowe, rynek nieruchomości, prawo obrotu nieruchomościami

AIRBNB AND COMPANY. HOW SHORT-TERM RENTAL IS CHANGING THE REAL ESTATE MARKET

Abstract

Short-term rental, which involves renting apartments and houses per number of days, is rapidly growing in Poland, especially in tourist destinations. The lack of clear legal regulations in this area leads to numerous problems, such as rising housing prices, limited access to properties for permanent residents, and unfair competition against the hotel industry. The European Union

* Mgr, absolwentka kierunku prawo oraz Corporate finance and accounting, studentka finansów i rachunkowości na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (Polska), e-mail: rusekadrianna@gmail.com, ORCID: 0009-0008-8998-1875.

** Mgr, absolwentka kierunku prawo na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (Polska), e-mail: magdatarnawska1@gmail.com, ORCID: 0009-0001-9287-2089.

is introducing new regulations aimed at standardizing rules and protecting the interests of all parties involved in the short-term rental market. Poland is also taking steps to adapt to these changes, striving for sustainable tourism development and better control of this sector.

Key words: short-term rental, real estate market, housing market, property law

UWAGI WSTĘPNE

Najem krótkoterminowy, polegający na wynajmowaniu mieszkań i domów na doby, zdobywa coraz większą popularność na całym świecie, w tym również w Polsce. Model ten przypomina pobyt w hotelu: podróżni mogą wynajmować nieruchomości od osób prywatnych lub firm na jedną noc, kilka nocy, a czasami nawet na kilka tygodni.

Dynamiczny rozwój najmu krótkoterminowego w ostatnich latach, zwłaszcza w miejscowościach turystycznych, przyczynił się do odbudowy sektora turystycznego po pandemii COVID-19. Wzrost turystyki napędzała rosnąca popularność portali takich jak Airbnb, Booking czy TripAdvisor. Jednak mimo licznych korzyści dla właścicieli nieruchomości i turystów szybki rozwój tej formy najmu niesie za sobą również szereg wyzwań i problemów, które dotyczą społeczności lokalne. Wzrost cen mieszkań, ograniczenie dostępności nieruchomości dla stałych mieszkańców oraz brak przejrzystości w przepisach utrudniają władzom monitorowanie i regulowanie tych usług. Lokalnym samorządom trudno jest zarządzać szybkim wzrostem czynszów krótkoterminowych, co obciąża usługi publiczne, takie jak wywóz śmieci.

Brak równowagi konkurencyjnej w sytuacji, gdy przedsiębiorcy prowadzący działalność na dużą skalę wykorzystują budynki mieszkalne jako obiekty hotelarskie, stawia tradycyjną branżę hotelarską w niekorzystnym położeniu. Takie praktyki mogą prowadzić do nieuczciwej konkurencji, gdyż operatorzy krótkoterminowych wynajmów często ponoszą niższe koszty podatkowe i unikają kosztów dostosowania budynków do przepisów sanitarnych i przeciwpożarowych. W rezultacie najem krótkoterminowy staje się przedmiotem zainteresowania zarówno władz lokalnych, jak i Komisji Europejskiej, która wprowadza nowe regulacje mające na celu zapewnienie większej przejrzystości i wsparcie dla zrównoważonego rozwoju turystyki.

ISTOTA NAJMU KRÓTKOTERMINOWEGO

Najem krótkoterminowy to najem mieszkań, domów na doby w systemie przypominającym pobyt w hotelu. Oznacza on wynajmowanie nieruchomości od osoby prywatnej lub firmy na jedną, kilka nocy, czasem na kilka tygodni¹. Główne cechy

¹ T. Krywan, *Zmiana przeznaczenia lokalu z najmu krótkoterminowego na długoterminowy – korekta odliczonego VAT*, Infor.pl, 2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/odliczanie-i-zwrot-podatku/5532915,Zmiana-przeznaczenia-lokalu-z-najmu-krotkoterminowego-na-dlugoterminowy-korekta-odliczonego-VAT.html> (dostęp: 17.05.2024).

tego rodzaju najmu to użytkowanie lokalu nie w celach mieszkaniowych, lecz tymczasowy pobyt związany z podróżą, wyjazdem służbowym lub innymi krótkoterminowymi potrzebami.

Żaden polski akt prawny nie definiuje działalności prowadzonej w ramach najmu krótkoterminowego. W powszechnie obowiązujących przepisach prawa możemy znaleźć wyłącznie ogólną definicję najmu. Umowa najmu należy do kategorii umów nazwanych, a jej istotne postanowienia zostały określone w kodeksie cywilnym: w art. 659–692 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny² (dalej: k.c.). Istotą najmu jest oddanie rzeczy do używania na czas oznaczony lub nieoznaczony. Zgodnie z art. 659 k.c. „Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz”. Jak dodaje się w art. 660 k.c.: „Umowa najmu nieruchomości lub pomieszczenia na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie. W razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nieoznaczony”. Najem co do zasady powstaje w wyniku zawarcia umowy najmu³. Jest ona umową konsensualną, zawieraną z chwilą złożenia oświadczeń woli przez obie strony, ale bez zgody wynajmującego nie może dojść do skutku⁴. Umowa najmu krótkoterminowego powinna szczegółowo określać prawa i obowiązki obu stron – zarówno wynajmującego, jak i najemcy. Kluczowe elementy, takie jak opis lokalu, czas trwania najmu, wysokość opłat, zasady korzystania z nieruchomości oraz wzajemne prawa i obowiązki, muszą być jasno sprecyzowane, aby zminimalizować ryzyko nieporozumień i konfliktów w czasie trwania umowy.

Rynek najmu krótkoterminowego znacząco się zmienił w ostatnich latach, oferując podróżnym wiele opcji zakwaterowania, zdominowanych przez prywatne nieruchomości przekształcone w kwatery gościnne. Zawarcie takiej umowy najczęściej odbywa się za pośrednictwem platform internetowych. Oprócz popularnych serwisów, takich jak Airbnb czy Booking, coraz większym zainteresowaniem cieszą się także mniej znane strony, np. Slowhop czy Vrbo. Ponieważ w przypadku najmu krótkoterminowego nie jest wymagana forma pisemna, umowę można zawrzeć za pomocą zaledwie kilku kliknięć. Wszelkie warunki dotyczące praw i obowiązków obu stron są zazwyczaj z góry określone w regulaminie platformy, który użytkownik musi zaakceptować przed dokonaniem rezerwacji.

Najem krótkoterminowy oferuje właścicielom możliwość uzyskania wyższych dochodów dzięki wyższym stawkom za dobę, zwłaszcza w sezonach turystycznych lub podczas ważnych wydarzeń. Dodatkowym atutem jest częsta kontrola stanu mieszkania, co pozwala na szybką reakcję na drobne uszkodzenia i utrzymanie lokalu w dobrym stanie. Wynajmujący zyskują również większe bezpieczeństwo finansowe, ponieważ płatności są zazwyczaj pobierane z góry, minimalizując

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061).

³ D. Okolski, *Umowa o roboty budowlane. Komentarz do przepisów KC*, w: *Prawo rynku nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2024, Legalis/el.

⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 6 stycznia 2000 r., II CKN 320/98.

ryzyko opóźnień. Elastyczność cenowa to kolejna zaleta – właściciele mogą swobodnie dostosowywać stawki w zależności od popytu, maksymalizując swoje zyski. Te cechy najmu krótkoterminowego sprawiają, że stanowi on atrakcyjną alternatywę dla wynajmu długoterminowego.

KONSEKWENCJE BRAKU REGULACJI I KONIECZNOŚĆ OCHRONY INTERESÓW MIESZKAŃCÓW I WŁAŚCICIELI

W ostatnich latach krótkoterminowy wynajem zyskał na popularności, szczególnie w miejscowościach turystycznych, odgrywając istotną rolę w odbudowie branży po pandemii COVID-19. Wzrost turystyki napędzała rosnąca popularność portali takich jak Airbnb, Booking czy TripAdvisor, które w 2023 r. odnotowały ponad 300 mln noclegów. Liczba rezerwacji wzrosła o 13,4% w trzecim kwartale 2023 r. w porównaniu z tym samym okresem 2022 r. – wynika z danych Parlamentu Europejskiego⁵.

Ten gwałtowny wzrost popularności wynajmu krótkoterminowego wynika przede wszystkim z jego opłacalności dla właścicieli nieruchomości w porównaniu do najmu długoterminowego, jak wyjaśniono powyżej. Z kolei wyższe dochody generowane przez ten model mogą przyczynić się do poprawy jakości życia w regionie, a także stymulować rozwój lokalnej infrastruktury. Wynajem krótkoterminowy odgrywa istotną rolę w gospodarce, wspierając sektor turystyczny i usługowy. Wzrost liczby turystów przekłada się na większe przychody dla restauracji, sklepów, barów czy lokalnych atrakcji, co z kolei sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy i ożywieniu regionu⁶.

Jednakże mimo wielu korzyści wynajem krótkoterminowy nie pozostaje bez kontrowersji. Pojawiają się obawy o negatywny wpływ na dostępność mieszkań i charakter społeczności, szczególnie gdy ten rodzaj działalności staje się dominujący. Dużym problemem bezpośrednio związanym ze wzrostem popularności najmu krótkoterminowego jest wzrost cen mieszkań i ograniczony dostęp do nieruchomości dla stałych mieszkańców. Brak przejrzystości w przepisach utrudnia władzom monitorowanie i regulowanie tych usług, co stanowi problem w harmonizacji najmu z lokalnymi przepisami, podatkami i normami bezpieczeństwa. Władze lokalne mają też trudności z zarządzaniem szybkim wzrostem czynszów krótkoterminowych, co dodatkowo obciąża usługi publiczne, takie jak wywóz śmieci. W odpowiedzi kilka miast i regionów wprowadziło lokalne przepisy ograniczające najem krótkoterminowy, ale potrzeba ujednolicenia przepisów na terenie całej UE⁷.

⁵ E. Derewienko, *Koniec z patologią w najmie krótkoterminowym. Wejdą nowe przepisy, choć nieprędko*, 300gospodarka.pl, 2024, <https://300gospodarka.pl/news/koniec-z-patologia-w-najmie-krotkotermi-nowym-wejda-nowe-przepisy-choc-niepredko> (dostęp: 20.05.2024).

⁶ Concept Pro, *Wynajem krótkoterminowy a turystyka: Wpływ na lokalne społeczności i gospodarkę*, 2023, <https://concept-pro.com.pl/wynajem-krotkotermi-nowy-a-turystyka-wplyw-na-lokalne-spo-leczności-i-gospodarkę>, (dostęp: 7.12.2024).

⁷ E. Derewienko, *Koniec...*, op. cit.

Najem krótkoterminowy powoduje również brak równowagi konkurencyjnej, gdy przedsiębiorcy prowadzą działalność na dużą skalę, wykorzystując budynki przeznaczone na cele mieszkaniowe jako obiekty hotelarskie. Tacy operatorzy ponoszą niższe koszty podatkowe i unikają kosztów dostosowania budynków do przepisów sanitarnych i przeciwpożarowych, co stanowi nieuczciwą konkurencję wobec branży hotelarskiej.

Według Komisji Europejskiej wykupywanie mieszkań na wynajem turystom znacząco podnosi ceny lokali, co prowadzi do przenoszenia się rdzennych mieszkańców na przedmieścia i wyludniania całych dzielnic, zamieszkiwanych niemal wyłącznie przez turystów. Problem dotyczy głównie miast zachodniej i południowej Europy, takich jak Paryż, Wenecja czy Barcelona, ale również w Polsce zaczyna się mówić o negatywnych efektach wynajmu krótkoterminowego. W lipcu 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował zmiany w prawie, aby umożliwić karanie właścicieli, których goście zakłócają spokój lub dewastują mienie. Polskie prawo nie przewiduje sankcji za takie przemijające niedogodności, co jest problemem zwłaszcza w miejscowościach takich jak Kraków czy Sopot. Od lat samorządy tych miast upominają się o uregulowanie kwestii dotyczących najmu krótkoterminowego⁸.

Mieszkańcy atrakcyjnych miast skarżą się, że najemcy krótkoterminowi nie przestrzegają zasad porządku i współżycia społecznego, zakłócają spokój, zanieczyszczają i dewastują budynki, a ich zachowania bywają agresywne. Problem nasila się latem, a brak przepisów chroniących prawa stałych mieszkańców tylko go pogłębia⁹. Podkreślana jest konieczność regulacji najmu krótkoterminowego z uwzględnieniem praw stałych mieszkańców do spokoju. Obecnie brak przepisów określających obowiązki właścicieli lokali wykorzystywanych na wynajem krótkoterminowy i sankcji za uciążliwość. Doraźne interwencje policji nie rozwiązują problemu, który powraca z nowymi najemcami. Władze gmin nie mają skutecznych środków przeciwko właścicielom apartamentów ignorującym skargi. Stali mieszkańcy nie mogą skorzystać z ochrony sądowej ze względu na przemijający charakter problemu i długotrwałość postępowania sądowego¹⁰.

Najem krótkoterminowy i związane z nim problemy są na tyle uciążliwe dla stałych mieszkańców, że niektóre wspólnoty mieszkaniowe zdecydowały się na podjęcie uchwał zakazujących tego rodzaju działalności w swoich budynkach. Takie decyzje są motywowane trudnościami, z jakimi muszą mierzyć się mieszkańcy, wynikającymi m.in. ze wzmożonego ruchu turystycznego. Turysty wynajmujący lokale na krótki okres korzystają ze wspólnych przestrzeni budynku, lecz jako osoby przyjezdne często nie dbają o ich estetykę, pozostawiając śmieci. Ponieważ

⁸ A. Pantak, *Najem krótkoterminowy pod nieco większą kontrolą*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2024, <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/9446739,najem-krotkoterminowy-pod-nieco-wieksza-kontrola.html>, (dostęp: 20.05.2024).

⁹ P. Cybula, *RPO: najem krótkoterminowy wymaga pilnej regulacji*, Prawo Turystyczne – blog radcy prawnego dr. Piotra Cybula, 2022, <https://prawoturystyczne.com/2022/06/27/rpo-najem-krotkoterminowy-wymaga-pilnej-regulacji/> (dostęp: 20.05.2024).

¹⁰ Ibidem.

dysponują kluczami do bramy lub kodami dostępu do klatki schodowej, nierzadko wracają do mieszkań późno w nocy lub organizują w nich głośne spotkania.

Sytuacja, w której wspólnota mieszkaniowa podjęła uchwałę dotyczącą zakazu przeznaczania lokali mieszkalnych na cele najmu krótkoterminowego, była przedmiotem wyroku Sądu Najwyższego, w którym sąd stwierdził, że: „nie jest dopuszczalne podejmowanie przez wspólnoty uchwał w przedmiocie zakazu wykorzystywania lokali mieszkalnych na ich wynajem na krótkie okresy. Uchwały takie stanowią niezgodną z prawem ingerencję w prawo własności przysługujące właścicielowi lokalu. Wspólnoty mieszkaniowe mają ustawowe upoważnienie tylko do podejmowania uchwał w zakresie zarządu nieruchomością wspólną, przy równoczesnym braku kompetencji do decydowania o sprawach dotyczących lokali stanowiących indywidualną własność poszczególnych właścicieli lokali”¹¹.

Zarówno w przywołanym, jak i innych orzeczeniach¹² sąd przyjmuje stanowisko, że wspólnota mieszkaniowa nie ma prawa podejmować uchwał, które wykraczają poza zakres zarządzania nieruchomością wspólną i ingerują w prawo odrębnej własności lokalu poprzez ustanowienie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w lokalach lub wyrażanie sprzeciwu wobec zmiany ich przeznaczenia. Uchwały wspólnoty, reprezentujące wolę większości właścicieli, muszą być zgodne z przepisami prawa i nie mogą dotyczyć prawa odrębnej własności lokalu, chyba że jest to wyrażnie dozwolone przez przepisy ustawowe. Przypadki dopuszczalnej ingerencji wspólnoty w prawo odrębnej własności lokalu zostały enumeratywnie wyliczone przez ustawodawcę w przepisach ustawy o własności lokali¹³ (dalej: u.w.l.) i dotyczą wytoczenia powództwa z żądaniem przymusowej sprzedaży lokalu (art. 16 u.w.l.) oraz zgody na połączenie dwóch lokali w jedną nieruchomość (art. 22 ust. 4 u.w.l.)¹⁴.

Przytoczony wyrok zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ porusza istotną kwestię związaną z próbami wprowadzania zakazu najmu krótkoterminowego przez wspólnoty mieszkaniowe. Sam fakt, że pojawiają się takie uchwały, świadczy o skali i powadze problemu, z jakim mierzą się mieszkańcy budynków, w których ten rodzaj wynajmu jest praktykowany. Wraz z rosnącą popularnością najmu krótkoterminowego narasta również presja na jego ograniczanie, co prowadzi do licznych konfliktów i sporów prawnych. Jednakże sądy w Polsce w sposób konsekwentny opowiadają się po stronie ochrony prawa własności, uznając, że wspólnoty mieszkaniowe nie mają kompetencji do podejmowania uchwał zakazujących krótkoterminowego wynajmu lokali. Taką właśnie jednolitą linię orzecniczą potwierdza również omawiany wyrok. Choć próby zakazu pokazują, jak poważne jest to zagadnienie, ostatecznie należy zgodzić się z decyzją sądu, który stoi na straży konstytucyjnego prawa własności i wyznacza wyraźne granice uprawnień wspólnot mieszkaniowych.

¹¹ Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2021 r., IV CSKP 20/21, OSNC 2021, nr 10, poz. 69.

¹² Por. wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2009 r., II CSK 600/08, LEX nr 500188.

¹³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048.

¹⁴ A. Kaźmierczyk, *Najem krótkoterminowy jako przedmiot uchwał wspólnot mieszkaniowych. Glosa do wyroku SN z dnia 12 stycznia 2021 r., IV CSKP 20/21, LEX/el. 2024.*

WPROWADZENIE SPÓJNYCH PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH NAJEM KRÓTKOTERMINOWY

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2024/1028. UTWORZENIE CENTRALNEJ BAZY DANYCH O OBIEKTACH NOCLEGOWYCH

W listopadzie 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję zapewnienia większej przejrzystości w zakresie wynajmu krótkoterminowego i wsparcia władz publicznych w promowaniu zrównoważonej turystyki.

Parlament i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie nowych regulacji w listopadzie 2023 r., a w lutym 2024 r. Parlament zatwierdził jednolite zasady dotyczące gromadzenia i udostępniania danych związanych z usługami najmu krótkoterminowego. Rozporządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym UE 11 kwietnia 2024 r. i zacznie obowiązywać 20 maja 2026 r., czyli po 24 miesiącach od publikacji. Pierwszy raport z wdrożenia przepisów ma zostać opublikowany najpóźniej do 2031 r. Oznacza to, że wynajmujący mają kilka lat na przygotowanie się i pełne dostosowanie do nowych wymogów związanych z wynajmem krótkoterminowym na terenie Unii Europejskiej. Nowe regulacje nakładają na wynajmujących szereg istotnych obowiązków, w tym m.in.:

1. Rejestracja gospodarzy: porozumienie ustanawia prosty proces rejestracji online nieruchomości wynajmowanych krótkoterminowo w krajach UE, gdzie jest to wymagane. Po rejestracji gospodarze otrzymają numer rejestracyjny umożliwiający im wynajęcie swojej nieruchomości. Ułatwi to identyfikację gospodarzy i weryfikację ich danych przez władze.
2. Większe bezpieczeństwo dla użytkowników: platformy internetowe będą zobowiązane do sprawdzania prawidłowości informacji o nieruchomościach i przeprowadzania weryfikacyjnych kontroli. Władze będą mogły wstrzymywać rejestracje, usuwać pozycje niezgodne z wymogami lub w razie potrzeby nakładać kary na platformy.
3. Udostępnianie danych: aby otrzymywać od platform dane na temat działalności gospodarzy, kraje UE utworzą jeden cyfrowy punkt kompleksowej obsługi, by pomóc władzom lokalnym w zrozumieniu działalności związanej z wynajmem i w poprawie turystyki. Jednak dla mikro- i małych platform zawierających średnio do 4250 pozycji wprowadzony zostanie prostszy system udostępniania danych¹⁵.

Rozporządzenie ma na celu uporządkowanie zasad najmu krótkoterminowego. Zgodnie z oceną UE liczba takich usług wzrasta, zwłaszcza dzięki platformom internetowym takim jak Airbnb, Booking, Expedia i TripAdvisor. Obecnie usługi te

¹⁵ Parlament Europejski, *Wynajem krótkoterminowy: nowe przepisy UE zapewniające większą przejrzystość*, 2024, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20231127STO15403/wynajem-krotkoterminowy-nowe-przepisy-ue-zapewniajace-wieksza-przejrzystosc> (dostęp: 17.05.2024).

stanowią około 25% wszystkich noclegów turystycznych w UE. Tego rodzaju wynajem przynosi korzyści właścicielom nieruchomości, turystom i wielu regionom. Jednak brak odpowiednich regulacji prowadzi do problemów wcześniej wskazanych, jakimi są wzrost cen mieszkań, wysiedlenia stałych mieszkańców, nadmierna liczba turystów i nieuczciwa konkurencja. Rozporządzenie ma ponadto przynieść korzyści różnym uczestnikom sektora najmu krótkoterminowego lokali mieszkalnych. Wynajmujący lokale zyskają uproszczoną procedurę rejestracyjną oraz większą możliwość równej konkurencji z innymi podmiotami sektora turystycznego, takimi jak hotele, schroniska czy apartotele. Platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym otrzymają jednolity zestaw wymogów informacyjnych, a turyści skorzystają z lepszej ochrony przed oszustwami. Władze otrzymają dokładne i wiarygodne dane, co pozwoli im na opracowanie bardziej efektywnej polityki turystycznej, sprzyjającej zrównoważonemu rozwojowi społecznemu i środowiskowemu, a także umożliwi kontrolowanie nielegalnej działalności¹⁶.

Tak jak inne państwa członkowskie UE, Polska ma dwa lata na wdrożenie nowych regulacji. Przepisy te nakładają na kraje obowiązek utworzenia centralnej bazy danych dotyczących obiektów noclegowych, w której wynajmujący będą musieli się rejestrować. Aby wynajmować swoje lokale (takie jak domy czy pokoje) przez platformy internetowe, wynajmujący będą musieli uzyskać i podać numer rejestracyjny z tej bazy. Bez tego numeru nie będą mogli publikować swoich ofert. Centralna baza zastąpi dotychczasowe lokalne rejestry obiektów hotelarskich, gdzie rejestracja nie zawsze jest wymagana. Samorządy nie dysponują odpowiednimi narzędziami do skutecznej kontroli, co powoduje, że obecny system rejestracji funkcjonuje nieprawidłowo¹⁷.

Wygenerowane dane będą udostępniane administracjom publicznym w całej UE, zasilając statystyki turystyczne i umożliwiając administracjom walkę z nielegalną ofertą. Przetwarzanie wszystkich informacji będzie musiało odpowiadać europejskim przepisom o ochronie danych, aktu o usługach cyfrowych i dyrektywy usługowej. Państwa członkowskie będą zobowiązane zapewnić niezbędne informacje, aby umożliwić organom publicznym, platformom internetowym, wynajmującym i obywatelom zrozumienie przepisów i wymogów dotyczących świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych na danym terytorium. Chodziłoby m.in. o procedury rejestracji oraz wymogi dotyczące dostępu do usług i ich świadczenia¹⁸.

W Polsce wdrożenie unijnego rozporządzenia leży w gestii Ministerstwa Sportu i Rozwoju Turystyki, które uważa jednak, że stworzenie centralnej bazy danych to krok niewystarczający. Podobne stanowisko zajmują eksperci Związku Miast Polskich (ZMP). Niezbędne jest określenie szczegółowych wymogów, które wynajmujący muszą spełnić, aby móc się zarejestrować i uzyskać numer rejestracyjny, niezbędny do publikacji ofert na platformach internetowych. Resort sportu dąży do rozwiązania,

¹⁶ R. Bujalski, *Krótkoterminowy najem lokali*, LEX/el. 2024.

¹⁷ R. Krupa-Dąbrowska, *Najem krótkoterminowy trafił pod lupę skarbowki. Posypią się kary*, Prawo.pl, 2024, <https://www.prawo.pl/biznes/kary-za-najem-krotkoterminowy-od-skarbowki,527779.html> (dostęp: 31.07.2024).

¹⁸ R. Bujalski, *Krótkoterminowy...*, op. cit.

które nie będzie w pełni automatyczne. Ważne jest również uwzględnienie specyfiki lokalnej, ponieważ najem krótkoterminowy często dotyczy mieszkań w budynkach zamieszkałych przez stałych mieszkańców. Nie wszyscy turyści respektują ciszę nocną, zdarzają się również przypadki dewastacji części wspólnych. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie zasad dotyczących tego rodzaju najmu. Dopiero po ich spełnieniu mieszkanie lub dom powinny zostać wpisane do bazy¹⁹.

Polska wymaga specyficznych rozwiązań dotyczących najmu krótkoterminowego, uwzględniających lokalne warunki rynkowe, prawne i kulturowe. Lokalne regulacje mogą lepiej odpowiadać na potrzeby rynku nieruchomości w Polsce, zapewniając bardziej adekwatne zabezpieczenia zarówno właścicielom, jak i najemcom, a także uwzględniając krajowe tradycje i preferencje.

DYREKTYWA DAC7. OPODATKOWANIE NAJMU KRÓTKOTERMINOWEGO JAKO NARZĘDZIE WALKI Z PROBLEMEM NIEUCZCIWEJ KONKURENCJI I SZARĄ STREFĄ

Kolejną inicjatywą Unii Europejskiej mającą na celu uszczelnienie systemu podatkowego jest dyrektywa DAC7. Ustawa implementująca jej założenia w Polsce weszła w życie 1 lipca 2024 r. Dyrektywa DAC7, będąca istotnym aktem prawnym przyjętym przez Unię Europejską w 2021 r., wprowadza nowe obowiązki sprawozdawcze dla operatorów platform cyfrowych, w tym platform typu marketplace, które pośredniczą w sprzedaży towarów i usług. Głównym celem wprowadzonych regulacji jest ograniczenie liczby niezgłoszonych działalności gospodarczych prowadzonych za pośrednictwem internetu, w tym działalności osób oferujących krótkoterminowy wynajem nieruchomości. Dyrektywa zobowiązuje platformy cyfrowe, takie jak Airbnb, Booking.com czy inne, które umożliwiają użytkownikom oferowanie usług lub sprzedaży, do zgłaszania informacji o użytkownikach korzystających z ich usług w celu prowadzenia działalności gospodarczej, w tym wynajmu nieruchomości.

Ustawa ta znacząco wzmocniła uprawnienia Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Od tego dnia KAS uzyskała możliwość monitorowania, czy osoby wynajmujące nieruchomości na dobę za pośrednictwem platform takich jak Airbnb czy Booking płacą wymagane podatki. Nowe przepisy wprowadziły obowiązek przekazywania danych o wynajmujących przez te platformy do organów skarbowych. Według szacunków ponad 60% obiektów noclegowych, co odpowiada ok. 50 tys. z 85 tys. zarejestrowanych na platformach rezerwacyjnych, prowadzi działalność, która może nie być w pełni zgodna z przepisami.

Dla osób płacących podatki sytuacja pozostała bez zmian, natomiast dla tych, którzy wynajmują w szarej strefie, nadeszły zmiany. Takie osoby mogą spodziewać się kontroli KAS, a w przypadku wykrycia zaległości podatkowych konieczności ich uregulowania. Dyrektywa DAC7²⁰ zobowiązuje platformy internetowe pośredni-

¹⁹ Bankier.pl, *Airbnb i Booking pod lupą skarbowki. Fiskus skontroluje mieszkania wynajmowane na doby*, 2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Airbnb-i-Booking-pod-lupa-skarbowki-Fiskus-skontroluje-mieszkania-wynajmowane-na-doby-8775677.html>, (dostęp: 31.07.2024).

²⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. UE. L. z 2021 r. Nr 104, s. 1), LEX/el. 2024.

czące w rezerwacjach noclegów, takie jak Airbnb i Booking, do przekazywania organom podatkowym dokładnych danych osób zarabiających za ich pośrednictwem na wynajmie mieszkań, domów czy pokoi na doby. Każda osoba prywatna zajmująca się krótkoterminowym wynajmem, która dokonała choć jednej sprzedaży noclegu przez te platformy, zostaje automatycznie wpisana do bazy fiskusa jako podejrzana o niepłacenie należnych podatków²¹.

Istnieje wiele obowiązkowych opłat na rzecz Skarbu Państwa, których wynajmujący mogą nie być świadomi. Usługi najmu krótkoterminowego nie są traktowane jako najem prywatny, lecz jako usługi hotelarskie, dlatego muszą być rozliczane jako przychody z działalności gospodarczej, a nie jako najem prywatny. Przychody z krótkoterminowego wynajmu mieszkań, domów czy pokoi powinny być obciążone następującymi podatkami: VAT w wysokości 8%, PIT (lub CIT) zgodnie z wybraną formą opodatkowania przychodów z działalności gospodarczej (skala, ryczałt, liniowy), VAT od importu usług, naliczony w wysokości 23% od kwoty prowizji portali rezerwacyjnych (jeśli oferta była zamieszczona na platformie zagranicznej), czyli tzw. reverse charge/odwrócona płatność. Ponadto należy uwzględnić nieopłacone składki ZUS oraz lokalne podatki i opłaty należne samorządom²².

Dyrektywa DAC7 znacząco wpływa na rynek najmu krótkoterminowego, wprowadzając większą przejrzystość podatkową oraz obowiązki zarówno dla platform cyfrowych, jak i wynajmujących. Wynajmujący muszą przygotować się na dokładniejsze kontrole i prawidłowe rozliczanie swoich dochodów, a państwa członkowskie oraz platformy cyfrowe będą odgrywać kluczową rolę w egzekwowaniu nowych regulacji. Dyrektywa wpisuje się w szerszy trend walki z unikaniem opodatkowania w gospodarce cyfrowej.

ZAKOŃCZENIE

Najem krótkoterminowy przynosi zarówno korzyści, jak i wyzwania. Z jednej strony wspiera turystykę i generuje zyski dla właścicieli nieruchomości, z drugiej zaś powoduje wzrost cen mieszkań i ogranicza dostępność nieruchomości dla stałych mieszkańców. Problemy z porządkiem publicznym oraz nieuczciwą konkurencją także są coraz bardziej widoczne. Aby zminimalizować te negatywne skutki, władze lokalne oraz UE wprowadzają nowe regulacje. Rozporządzenie (UE) 2024/1028 nakłada na gospodarzy obowiązek rejestracji, a platformy internetowe zobowiązuje do udostępniania danych o wynajmujących. Dodatkowo dyrektywa DAC7, która zaczęła obowiązywać 1 lipca 2024 r., ma na celu walkę z nieuczciwą konkurencją i szarą strefą poprzez monitorowanie wynajmujących i egzekwowanie płacenia podatków.

Zdefiniowanie najmu krótkoterminowego w przepisach pozwoliłoby na początkowe określenie, czym najem krótkoterminowy jest, oraz umożliwiłoby dalsze regulacje dotyczące egzekwowania naruszeń. Najem krótkoterminowy mógłby zostać

²¹ R. Krupa-Dąbrowska, *Najem...*, op. cit.

²² Ibidem.

określony jako udostępnianie lokali mieszkalnych na okres krótszy niż 30 dni, głównie w celach turystycznych lub biznesowych. Ponadto mógłby zostać wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek rejestracji najmu krótkoterminowego w odpowiednich rejestrach publicznych (np. lokalnych rejestrach gminnych lub w centralnej bazie), co pozwoli na kontrole działalności przez odpowiednie organy. Bardzo ważne byłoby również wprowadzenie jednolitych zasad opodatkowania najmu krótkoterminowego, np. ryczałtu od przychodów uzyskiwanych z tego tytułu. Ustawodawca mógłby wskazać w przepisach maksymalną liczbę lokali, które mogą być przeznaczone na najem krótkoterminowy przez jednego właściciela, lub ograniczenie liczby dni w roku, przez które mieszkanie może być wynajmowane w tej formie, oraz mógłby nałożyć na platformy pośredniczące (np. Airbnb, Booking) obowiązek współpracy z organami administracji publicznej, np. przekazywania danych o wynajmowanych lokalach lub rozliczania podatków bezpośrednio za wynajmujących. Podsumowując powyższe, bardzo ważne jest określenie konkretnej definicji najmu krótkoterminowego, by mógł on zostać wprost odróżniony od innych form najmu, oraz poruszenie kwestii egzekwowania wszelakich naruszeń związanych z najmem krótkoterminowym po stronie wynajmującego oraz najemcy i ewentualnych sankcji.

Te propozycje mogłyby pomóc w stworzeniu bardziej przejrzystego, sprawiedliwego i zrównoważonego systemu regulacji najmu krótkoterminowego. Zgodnie z powyższym należy zaznaczyć, że wprowadzenie spójnych przepisów regulujących najem krótkoterminowy jest więc kluczowe dla ochrony interesów stałych mieszkańców oraz właścicieli nieruchomości. Zapewni to równowagę między interesami wynajmujących, najemców, mieszkańców oraz organów publicznych. Dostosowanie lokalnych regulacji do polskiego rynku nieruchomości może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju turystyki, jednocześnie minimalizując negatywne skutki najmu krótkoterminowego i tworząc harmonijną współpracę między wszystkimi uczestnikami rynku.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bujalski R., *Krótkoterminowy najem lokali*, LEX/el. 2024.
- Każmierczyk A., *Najem krótkoterminowy jako przedmiot uchwał wspólnot mieszkaniowych. Glosa do wyroku SN z dnia 12 stycznia 2021 r., IV CSKP 20/21*, LEX/el. 2024.
- Okolski D., *Umowa o roboty budowlane. Komentarz do przepisów KC*, w: *Prawo rynku nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Legalis/el. 2024.

WYKAZ ŹRÓDEŁ INTERNETOWYCH

- Bankier.pl, *Airbnb i Booking pod lupą skarbowki. Fiskus skontroluje mieszkania wynajmowane na doby*, 2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Airbnb-i-Booking-pod-lupa-skarbowki-Fiskus-skontroluje-mieszkania-wynajmowane-na-doby-8775677.html>.

- Concept Pro, *Wynajem krótkoterminowy a turystyka: Wpływ na lokalne społeczności i gospodarkę*, 2023, <https://concept-pro.com.pl/wynajem-krotkoterminowy-a-turystyka-wplyw-na-lokalne-spolecznosci-i-gospodarke>.
- Cybula P., *RPO: najem krótkoterminowy wymaga pilnej regulacji*, Prawo Turystyczne – blog radcy prawnego dr. Piotra Cybuli, 2022, <https://prawoturystyczne.com/2022/06/27/rpo-najem-krotkoterminowy-wymaga-pilnej-regulacji/>.
- Derewienko E., *Koniec z patologią w najmie krótkoterminowym. Wejdą nowe przepisy, choć nieprędko*, 300gospodarka.pl, 2024, <https://300gospodarka.pl/news/koniec-z-patologia-w-najmie-krotkoterminowym-wejda-nowe-przepisy-choc-niepredko>.
- Krupa-Dąbrowska R., *Najem krótkoterminowy trafił pod lupę skarbowki. Posypią się kary*, Prawo.pl, 2024, <https://www.prawo.pl/biznes/kary-za-najem-krotkoterminowy-od-skarbowki,527779.html>.
- Krywan T., *Zmiana przeznaczenia lokalu z najmu krótkoterminowego na długoterminowy – korekta odliczonego VAT*, Infor.pl, 2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/odliczanie-i-zwrot-podatku/5532915,Zmiana-przeznaczenia-lokalu-z-najmu-krotkoterminowego-na-dlugoterminowy-korekta-odliczonego-VAT.html>.
- Pantak A., *Najem krótkoterminowy pod nieco większą kontrolą*, Dziennik Gazeta Prawna, 2024, <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/9446739,najem-krotkoterminowy-pod-nieco-wieksza-kontrola.html>.
- Parlament Europejski, *Wynajem krótkoterminowy: nowe przepisy UE zapewniające większą przejrzystość*, 2024, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20231127STO15403/wynajem-krotkoterminowy-nowe-przepisy-ue-zapewniajace-wieksza-przejrzystosc>.
- Pogorzelski Nieruchomości, *Najem krótkoterminowy – jak rozliczyć i co to właściwie jest?*, 2023, <https://pogorzelski.pl/najem-krotkoterminowy-jak-rozliczyc-i-co-to-wlasciwie-jest/>.

ANTYKONCEPCJA DLA MAŁOLETNI W POLSKIM PRAWIE: KONFLIKTY, OGRANICZENIA I MIĘDZYNARODOWE KONTEKSTY

MAGDALENA PREUSNER*,
ALEKSANDRA ROTTER**

Streszczenie

Artykuł analizuje sposób realizacji praw pacjenta oraz dostęp do środków antykoncepcyjnych małoletnich, między 15. a 18. rokiem życia. Właściwa opieka w zakresie zdrowia seksualnego jest ważna zwłaszcza w kontekście możliwości legalnego współżycia płciowego nastolatków, które ukończyły 15 lat. Podnoszenie świadomości społecznej oraz szerzenie medycznej wiedzy specjalistycznej przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa i przeciwdziałania przestępstwom przeciwko wolności seksualnej, których pokrzywdzonymi są małoletni. Niezbędne jest zróżnicowanie zakresu samostanowienia małoletniego w przedmiocie: wizyty u lekarza specjalisty, przeprowadzenia badania oraz przepisania środków antykoncepcyjnych w zależności od jego wieku. Publikacja zawiera również porównanie Polski z innymi krajami europejskimi i pozaeuropejskimi pod kątem dostępności opieki zdrowotnej i antykoncepcji dla małoletnich. Na koniec autorki przytaczają rozwiązania prawne dostępne w innych krajach, które mogą stanowić inspirację dla polskiego ustawodawstwa.

Słowa kluczowe: antykoncepcja, prawa małoletnich pacjentów, zdrowie seksualne

CONTRACEPTION FOR MINORS IN POLISH LAW: CONFLICTS, LIMITATIONS, AND INTERNATIONAL CONTEXTS

Abstract

The article analyzes the implementation of patient rights and access to contraceptive methods for minors between the ages of fifteen and eighteen. Proper care in the field of sexual health

* Studentka IV roku prawa na Uniwersytecie Opolskim (Polska), e-mail: m.preusner@o2.pl.

** Studentka IV roku prawa na Uniwersytecie Opolskim (Polska), e-mail: rotterola@gmail.com.

is particularly important in the context of the legal possibility of sexual intercourse for teenagers who have reached the age of fifteen. Raising social awareness and disseminating specialized medical knowledge contribute to ensuring safety and preventing crimes against sexual freedom, with minors as victims. It is necessary to differentiate the scope of a minor's self-determination regarding: visiting a specialist doctor, undergoing an examination, and being prescribed contraceptive methods, depending on their age. The publication also presents a comparative analysis of Poland and other European and non-European countries regarding minors' access to healthcare and contraception. Finally, the authors present legal solutions available in other countries that could serve as inspiration for Polish legislation.

Keywords: contraception, minor patient rights, sexual health

WPROWADZENIE

Dostęp małoletnich pacjentów do środków antykoncepcyjnych jest szczególnie istotny ze względu na możliwość legalnego obcowania płciowego osób, które ukończyły 15 lat. Ustawodawca Polski przyznaje prawa małoletnim pacjentom w zależności od ich wieku. Celem publikacji jest analiza problematyki granic autonomii małoletnich pacjentów w kontekście ich decyzyjności: o wizycie u lekarza specjalisty, przeprowadzeniu badania oraz przepisaniu środków antykoncepcyjnych. Antykoncepcja młodzieży stanowi przedmiot działań interdyscyplinarnych. Niezbędne jest bowiem zestawienie badań z dziedziny ginekologii, psychologii i seksuologii z regulacjami prawa karnego i medycznego, a w sytuacjach bardziej złożonych także z przepisami prawa rodzinnego. Sposób, w jaki przedmiot niniejszego opracowania powinien być zagwarantowany przez prawo, jest nakreślony w Konwencji o prawach dziecka¹ ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r., której preambuła wskazuje, że dla pełnego i harmonijnego rozwoju osobowości dziecka powinno ono wychowywać się w atmosferze zrozumienia. Tyczy się to również decyzyjności i uwzględnienia zdania małoletnich w kwestii ich zdrowia oraz dostępu do świadczeń medycznych. Precyzując – według art. 24 wspomnianej konwencji „Państwa-Strony uznają prawo dziecka do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób oraz rehabilitacji zdrowotnej. Państwa-Strony będą dążyły do zapewnienia, aby żadne dziecko nie było pozbawione prawa dostępu do tego rodzaju opieki zdrowotnej”.

Do kompleksowej interpretacji powyższego przepisu należy uwzględnić art. 12 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka², zgodnie z którym dziecko zdolne do kształtowania własnych poglądów powinno mieć zapewnione prawo do swobodnego ich wyrażania we wszystkich sprawach, które go dotyczą. Uzyskane opinie osoby małoletniej powinny być przyjęte z należytą wagą adekwatnie do jej wieku i dojrzałości, także w przedmiocie jej zdrowia i jego ochrony.

¹ Konwencja Praw Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

² Ibidem.

Podobne ujęcie znajduje się w art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej, w kontekście zastosowań biologii i medycyny: Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie z dnia 4 kwietnia 1997 r. (dalej: EKB)³, która wskazuje, że w stosunku do małoletniego, który zgodnie z obowiązującym prawem nie ma zdolności do wyrażenia zgody na interwencję medyczną, może być ona przeprowadzona za zgodą jego przedstawiciela ustawowego, odpowiedniej władzy albo innej osoby lub instytucji ustanowionych w tym celu na mocy przepisów prawa. Jednocześnie stanowisko małoletniego jest uwzględniane jako element, którego znaczenie wzrasta w zależności od wieku i stopnia dojrzałości.

Jak stanowi art. 68 Konstytucji RP⁴, prawo do ochrony zdrowia przysługuje każdemu obywatelowi niezależnie od sytuacji materialnej, a władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom. W tym kontekście należy wyjaśnić, że „zdrowie to nie tylko całkowity brak choroby czy kalectwa, ale także stan pełnego fizycznego, umysłowego i społecznego dobrostanu (dobrego samopoczucia)”⁵. Natomiast bezpośredni obowiązek zapewnienia ochrony praw dziecka wynika z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP⁶.

Antykoncepcja, tak jak i sam dostęp do opieki lekarzy specjalistów z dziedziny zdrowia płciowego, znajduje się w spektrum desygnatów składających się na zdrowie seksualne człowieka. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) stworzyła definicję⁷, w myśl której: „Zdrowie seksualne jest integracją biologicznych, emocjonalnych, intelektualnych i społecznych aspektów życia seksualnego, ważnych dla pozytywnego rozwoju osobowości, komunikacji i miłości”⁸.

Rada USA do spraw Informacji i Edukacji o Seksualności (Sexuality Information and Education Council of the United States)⁹ podkreśla przydatność takiego stanowiska w odniesieniu do okresu dojrzewania, inaczej nazywanego okresem pokwitania. Stanowi on fazę przejściową od dzieciństwa do dorosłości, polegającą na osiągnięciu dojrzałości fizycznej (narządów płciowych) oraz psychicznej (psychospołecznej i emocjonalnej), dlatego też podejmowanie współżycia płciowego przez młodzież w okresie adolescencji staje się coraz powszechniejszą praktyką. Zjawisko to skłania pedagogów do poszukiwania jego przyczyny, psychologów i seksuologów do badań nad procesami psychicznymi dojrzewania młodzieży, a lekarzy do koncentracji na fizycznym

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej, w kontekście zastosowań biologii i medycyny: Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie z dnia 4 kwietnia 1997 r., w: *Europejskie standardy bioetyczne: wybór materiałów*, red. i tłum. T. Jasudowicz, Toruń 1998, s. 3–15. Przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy EKB weszła w życie dnia 1 grudnia 1999 r., ale nie została przez Polskę ratyfikowana.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁵ http://seremet.org/who_zdrowie.html (dostęp: 27.02.2025).

⁶ Konstytucja RP.

⁷ https://journals.viamedica.pl/sexual_and_mental_health/article/viewFile/33639/24681 (dostęp: 27.02.2025).

⁸ Z. Lew-Starowicz, M. Lew-Starowicz, *Zdrowie seksualne*, „Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej” 2003, nr 3, s. 1–5.

⁹ D. Haffner, *Facing facts: sexual health for America's adolescents: the report of the National Commission on Adolescent Sexual Health*, SIECUS Rep 1995, nr 23, s. 2–8.

i biologicznym aspekcie takiego stanu rzeczy. Zadaniem prawników jest zadbanie o odpowiednie regulacje w tej materii adekwatne do aktualnej wiedzy naukowej.

1. ZNACZENIE ART. 200 K.K.

Punktem wyjścia w rozważaniach nad zapewnieniem młodemu dorosłemu zdrowia seksualnego jest ustalenie, że wiek, od którego w Polsce można legalnie rozpocząć współżycie płciowe, to ukończone 15 lat. Treść art. 200 k.k.¹⁰ wyraźnie wskazuje, że obcowanie płciowe z osobą poniżej 15. roku życia, a także dopuszczenie się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej czy doprowadzenie jej do podjęcia takiej czynności jest obarczone sankcją karną. W kwestii świadomości sprawcy co do wieku osoby, z którą podejmuje on współżycie płciowe, duże znaczenie ma wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 27 lutego 2014 r. (II AKa 3/14)¹¹ uwzględniający zamiar quasi-ewentualny sprawcy w realizacji znamion przestępstwa seksualnego wykorzystania małoletniego: „Popełnienie przestępstwa z art. 200 § 1 k.k. możliwe jest nie tylko wtedy, gdy sprawca ma świadomość, że osoba małoletnia, z którą obcuje płciowo, nie ma ukończonych lat 15, ale i wtedy, gdy taką możliwość jedynie przewiduje i na nią się godzi”.

Warto dodać, że zgoda pokrzywdzonego w takiej sytuacji nie ma znaczenia dla bytu przestępstwa. Dla zobrazowania wzrostu częstotliwości popełniania przestępstw przeciwko wolności seksualnej, których ofiarami są małoletni, warto przytoczyć statystyki zawarte w Uchwale Rady Ministrów z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich na lata 2023–2026¹²: „na podstawie informacji o orzeczeniach sądów powszechnych wydanych w sprawach o przestępstwa z rozdziału XXV Kodeksu karnego na szkodę małoletnich w latach 2018–2021, stwierdzono, że w sądach I instancji przeprowadzono 8524 postępowania o przestępstwa popełnione przeciw wolności seksualnej. 7870 postępowań przeprowadzono na poziomie sądów rejonowych, zaś 654 postępowania zostały przeprowadzone na szczeblu sądów okręgowych. Wyroki skazujące wydano w przypadku 7698 sprawców. W 251 przypadkach umorzono postępowanie, a w 76 warunkowo umorzono postępowanie. Uniewinniono 492 podejrzanych, zaś wobec 7 sprawców odstąpiono od wymierzenia kary. Spośród 8774 osób pokrzywdzonych przestępstwem przeciw wolności seksualnej małoletni stanowili aż 4433 pokrzywdzonych – przeszło 50% wszystkich osób dotkniętych przemocą seksualną w Polsce”.

Cytowane powyżej dane wskazują, że ponad połowę osób pokrzywdzonych przestępstwem przeciwko wolności seksualnej stanowią małoletni. Omawiana uchwała zawiera szereg celów oraz sposób ich realizacji, by obniżyć przytoczone

¹⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2024 r. Nr 17.

¹¹ Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 lutego 2014 r., II AKa 3/14, LEX nr 1496145.

¹² Uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich na lata 2023–2026, poz. 1235.

wyżej statystyki, zwłaszcza poprzez zwiększenie świadomości społecznej na ten temat. Ułatwienie dostępu do specjalistycznej opieki zdrowotnej (w tym lekarzy ginekologów) małoletnim miałyby pozytywny wpływ na ich edukację w dziedzinie zdrowia seksualnego i bezpieczeństwa. Wiedza pozyskana z profesjonalnego źródła wykluczyłaby potrzebę szukania informacji na ten temat w mało rzetelnych źródłach (np. internecie).

Zwiększenie autonomii decyzyjnej małoletnich, którzy ukończyli 15. rok życia, w kwestii: wizyty u lekarza specjalisty, przeprowadzenia przez niego badania oraz prawa do prywatności w dziedzinie stwierdzenia faktu współżycia, przyczyniłoby się do powszechniejszego korzystania z fachowej pomocy. Rozpowszechnianie wiedzy specjalistycznej przez lekarzy również stanowi profilaktykę przeciwdziałania przestępczości seksualnej w Polsce.

2. WPŁYW WIEKU NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ PRAW MAŁOLETNICH PACJENTÓW

Celem publikacji jest analiza praw małoletnich pacjentów do korzystania z opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia seksualnego w kontekście legalnego współżycia płciowego małoletnich kończących 15. rok życia. Małoletni jednak nie stanowią dla polskiego ustawodawcy jednordonnej kategorii podmiotów. W tym obrębie należy wyróżnić poszczególne grupy małoletnich, z przynależnością do których łączy się przyznanie innego zakresu samostanowienia. Przejawem podejścia paternalistycznego jest to, że małoletni do 16. roku życia nie może samodzielnie realizować praw pacjenta, ponieważ konieczny jest udział w decyzji o diagnostyce i leczeniu przedstawiciela ustawowego (rodzica bądź opiekuna prawnego)¹³. Nastolatka, która ukończyła 16 lat, a nie ukończyła 18. roku życia, może we wskazanym zakresie samodzielnie realizować prawa pacjenta, ale pod kontrolą przedstawiciela ustawowego. Od 16. roku życia dziecko bowiem uzyskuje prawo do bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji co do zgody na świadczenia zdrowotne, które go dotyczą.

Na przykładzie małoletnich nastolatek (dziewcząt) udających się do lekarza ginekologa sytuacja wygląda następująco¹⁴.

Pacjentki w wieku poniżej 15 lat:

- wizyta u lekarza musi bezwzględnie odbyć się w obecności przedstawiciela ustawowego;
- badanie ginekologiczne wymaga zgody przedstawiciela ustawowego;
- fakt stwierdzenia współżycia płciowego winien być przekazany przedstawicielowi ustawowemu oraz winno być złożone zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, niezależnie od woli przedstawiciela ustawowego, ale nie poza nim;

¹³ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. z 2024 r. Nr 581.

¹⁴ https://journals.viamedica.pl/ginekologia_polska/article/download/46075/32865 (dostęp: 1.03.2025).

- lekarz nie może zapisywać tabletek antykoncepcyjnych, nawet jeżeli domaga się tego przedstawiciel ustawowy, ponieważ zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem współżycie płciowe poniżej 15. roku życia jest przestępstwem.

Pacjentki, które ukończyły 15 lat, ale nie ukończyły lat 16:

- wizyta u lekarza winna odbyć się w obecności przedstawiciela ustawowego;
- badanie ginekologiczne wymaga zgody przedstawiciela ustawowego;
- akt stwierdzenia współżycia nie powinien być zatajony przed przedstawicielem ustawowym;
- przepisanie tabletek antykoncepcyjnych, jeśli nie ma przeciwwskazań medycznych, wymaga zgody przedstawiciela ustawowego (pisemnej odnotowanej w historii choroby) i nieletniej, i tylko wówczas, jeśli nieletnia już podjęła bądź ma zamiar wkrótce podjąć współżycie płciowe.

Pacjentki, które ukończyły 16 lat, ale nie ukończyły lat 18:

- nieletnia powinna potwierdzić podczas wizyty u lekarza, że odbywa się ona za zgodą przedstawiciela ustawowego – nie jest konieczna zgoda pisemna, jeżeli pacjentka zgłasza się sama celem przeprowadzenia badania ginekologicznego;
- badanie ginekologiczne powinno być przeprowadzone za zgodą pacjentki i niekoniecznie przedstawiciela ustawowego;
- stwierdzenie współżycia seksualnego nie musi być przekazane w formie informacji przedstawicielowi ustawowemu, jeżeli pacjentka o to prosi i jeżeli nie ma to wpływu na podjęte dalsze procedury medyczne;
- przepisanie tabletek antykoncepcyjnych, jeśli nie ma przeciwwskazań medycznych, wymaga zgody przedstawiciela ustawowego oraz nieletniej.

Zebrane dane prowadzą do konkluzji, że nastolatka mogąca zgodnie z polskim prawem rozpocząć współżycie płciowe pozbawiona jest możliwości uprzedniej konsultacji z lekarzem specjalistą, jeżeli rodzic bądź opiekun prawny nie wyrazi na to zgody lub nie uda się z dzieckiem na wizytę lekarską. Warte podkreślenia jest to, że w przypadku pacjentki, która ukończyła lat 15, ale nie ukończyła lat 16, fakt stwierdzenia współżycia nie powinien być zatajony przed przedstawicielem ustawowym. Bez wątpienia taka informacja należy do szczególnie intymnej sfery młodego człowieka i wtajemniczenie rodziców czy opiekunów prawnych powinno być uzależnione od indywidualnej decyzji małoletniego oraz relacji panujących w konkretnej rodzinie. Adekwatnym rozwiązaniem w tej materii jest regulacja mająca zastosowanie do małoletniej, która ukończyła 16. rok życia, a mianowicie stwierdzenie współżycia seksualnego nie musi być przekazane w formie informacji przedstawicielowi ustawowemu, jeżeli pacjentka o to prosi i jeżeli nie ma to wpływu na podjęte dalsze procedury medyczne. Nie można bowiem zapomnieć o prawie pacjenta do poszanowania jego godności i intymności, skodyfikowanym w art. 20 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁵.

¹⁵ Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Przepisanie antykoncepcji hormonalnej pacjentkom, które ukończyły 16 lat, ale nie są jeszcze pełnoletnie, wymaga zawsze zgody rodzica bądź opiekuna prawnego.

Warto nadmienić, że tabletki antykoncepcyjne są jedną z najskuteczniejszych metod zapobiegania ciąży. Świadczy o tym wskaźnik Pearl'a, który przy ich prawidłowym stosowaniu wynosi poniżej jednego. Dla porównania indeks Pearl'a dla antykoncepcji mechanicznej w postaci prezerwatyw wskazuje, że w grupie 100 obserwowanych kobiet stosujących tę metodę w ciągu jednego roku w ciążę zaszło od 2 do 12 z nich¹⁶. Tym samym zastosowanie najbardziej efektywnego zabezpieczenia przed nieplanowaną ciążą zależy również od woli rodziców lub opiekunów prawnych. Małoletni nie ma możliwości samodzielnego zagwarantowania sobie ochrony przed ciążą o tak wysokiej skuteczności. Korelują z tym Rekomendacje Polskiego Towarzystwa Ginekologów i Położników dotyczące opieki okołoporodowej nad ciężarną nastolatką (z 2023 r.), z których wynika, że 49% nastolatek używa nieefektywnej metody antykoncepcji, w tym:

- stosunku przerywanego;
- naturalnej metody antykoncepcji.

Dla porównania: w USA 25% nastolatek zgłasza, że nie używali żadnej formy antykoncepcji podczas pierwszego stosunku seksualnego, w Wielkiej Brytanii i Szwecji 21–22%, we Francji 11%. Przytoczone dane skłaniają do refleksji nad konsekwencjami utrudnionego dostępu małych do najbardziej skutecznej formy antykoncepcji. Częstym rezultatem omawianej problematyki jest sytuacja, w której mała zachodzi w ciążę. Jest to problem o skali globalnej. Rocznie w ciążę zachodzi niemal 16 mln nastolatek w wieku 15–19 lat i 2 mln dziewcząt w wieku poniżej 15 lat¹⁷. Istotne jest również, że nastolatka, która urodzi dziecko przed ukończeniem 18 lat, nie będzie miała względem niego praw rodzicielskich. W Polsce obserwowana jest tendencja spadkowa ciąż małych. Dane z Głównego Urzędu Statystycznego na rok 2020 pokazują, że nastolatki w wieku 19 lat lub młodsze urodziły 7118 razy, natomiast w 2016 roku w tej samej grupie wiekowej odnotowano 11 230 porodów¹⁸. Niemniej utrudniony dostęp do jednej z najbardziej skutecznych metod antykoncepcji nie przyczynia się do dalszej minimalizacji omawianego zjawiska.

3. ANALIZA DOSTĘPNOŚCI DO ANTYKONCEPCJI NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW

W tej części artykułu zostanie dokonana analiza oraz porównanie Polski z innymi krajami europejskimi, a także pozaeuropejskimi pod kątem dostępności do antykon-

¹⁶ <https://www.e-medycy.pl/wskaznik-pearla-w-antykoncepcji/> (dostęp: 27.02.2025).

¹⁷ https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42903/9241591455_eng.pdf;sequence=1 (dostęp: 27.02.2025).

¹⁸ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2020,3,14.html> (dostęp: 27.02.2025).

cepcji. Dodatkowo zostaną przedstawione ciekawe rozwiązania dostępne w innych krajach dotyczące opisywanego tematu.

Należy rozpocząć od tego, że w 2023 r. został sporządzony raport „Contraception Atlas”¹⁹ przygotowany przez Europejskie Parlamentarne Forum dla Praw Seksualnych i Reprodukcyjnych²⁰. Wyniki przeprowadzonego badania, w którym uwzględniono 46 państw, ukazują bardzo nierówny obraz w Europie i rosnący podział między Europą Wschodnią i Zachodnią. Raport miał na celu ukazanie dostępności antykoncepcji w poszczególnych państwach europejskich. Wyniki wyglądają następująco: Wielka Brytania 96,9%, Francja 93,2%, Belgia 91,1%, Luksemburg 85,2%, Szwecja 82,9%, Irlandia 82,3%, Estonia 81,6%, Holandia 81,1%, Słowenia 79,3%, Niemcy 75,1%, Portugalia 73,8%, Islandia 71,7%, Norwegia 70,8%, Hiszpania 69,7%, Mołdawia 69,5%, Albania 68,1%, Finlandia 66,4%, Dania 63,3%, Austria 68,1%, Serbia 59,8%, Szwajcaria 58,3%, Andora 57,5%, Włochy 57,3%, Litwa 56,8%, Kosovo 55,0%, Rumunia 54,4%, Gruzja 52,9%, Bułgaria 52,1%, Czechy 51,7%, Ukraina 51,7%, Malta 51,6%, Azerbejdżan 51,1%, Litwa 50,6%, Grecja 49,0%, Chorwacja 47,3%, Macedonia Północna 46,9%, Słowacja 46,8%, Czarnogóra 45,7%, Białoruś 44,4%, Armenia 43,2%, Rosja 42,8%, Turcja 42,2%, Cypr 42,1%, Węgry 40,0%, Bośnia-Hercegowina 39,0%, Polska 33,5%.

Z raportu tego wynika jednoznacznie, że Polska jest krajem o najgorszej dostępności antykoncepcji na tle innych krajów europejskich. Dodatkowo należy podkreślić, że dostępność antykoncepcji w Polsce wykazuje tendencję spadkową, ponieważ w 2020 r. wynosiła 35,1%²¹, a w 2022 r. 33,5% (wyniki badań dodatkowo prezentuje opracowana tabela).

Tabela 1. Dostępność do antykoncepcji w państwach europejskich na podstawie raportu „Contraception Atlas”²²

Wielka Brytania	96,9%
Francja	93,2%
Belgia	91,1%
Luksemburg	85,2%
Szwecja	82,9%
Irlandia	82,3%
Estonia	81,6%
Holandia	81,1%
Słowenia	79,3%
Niemcy	75,1%

¹⁹ https://www.epfweb.org/sites/default/files/2023-02/Contraception_Policy_Atlas_Europe2023.pdf (dostęp: 26.02.2025).

²⁰ <https://www.epfweb.org/> (dostęp: 21.02.2025).

²¹ <https://www.epfweb.org/european-contraception-atlas> (dostęp: 23.02.2025).

²² https://www.epfweb.org/sites/default/files/2023-02/Contraception_Policy_Atlas_Europe2023.pdf (dostęp: 23.02.2025).

Portugalia	73,8%
Islandia	71,7%
Norwegia	70,8%
Hiszpania	69,7%
Mołdawia	69,5%
Albania	68,1%
Finlandia	66,4%
Dania	63,3%
Austria	62,2%
Serbia	59,8%
Szwajcaria	58,3%
Andora	57,5%
Włochy	57,3%
Litwa	56,8%
Kosowo	55,0%
Rumunia	54,4%
Gruzja	52,9%
Bułgaria	52,1%
Czechy	51,7%
Ukraina	51,7%
Malta	51,6%
Azerbejdżan	51,1%
Litwa	50,6%
Grecja	49,0%
Chorwacja	47,3%
Macedonia Północna	46,9%
Słowacja	46,8%
Czarnogóra	45,7%
Białoruś	44,4%
Armenia	43,2%
Rosja	42,8%
Turcja	42,2%
Cypr	42,1%
Węgry	40,0%
Bośnia-Hercegowina	39,0%
Polska	33,5%

Tak niski wynik odzwierciedla trudności w dostępie do ginekologów w Polsce. Z „Ogólnopolskiego raportu o zdrowiu ginekologicznym Polek”²³ wynika, że 47% kobiet nie uczęszcza regularnie na wizyty ginekologiczne, a jedną z głównych przyczyn jest ograniczona dostępność tych usług. Dodatkową barierą jest wymóg uzyskania zgody rodziców na wizytę u ginekologa przez nastolatki powyżej 15. roku życia, mimo że osiągnęły wiek, w którym dopuszczalne jest współżycie seksualne. W lipcu 2021 r. do Sejmu trafił poselski projekt ustawy (druk nr 1432)²⁴, który zakładał, że osoby po ukończeniu 15 lat mogłyby samodzielnie korzystać ze świadczeń zdrowotnych²⁵, w tym ginekologicznych, jednak nie został on przyjęty.

Polska w przeciwieństwie do wielu innych krajów nie zapewnia bezpłatnych środków antykoncepcyjnych. W związku z tym w lutym 2024 r. w Sejmie złożono projekt ustawy (druk nr 244)²⁶ przewidujący darmową antykoncepcję dla kobiet do 25. roku życia. Ten projekt również nie został dotychczas przyjęty.

Różnice pomiędzy innymi krajami europejskimi a Polską są olbrzymie. Chcąc przedstawić je w sposób prawidłowy, należy wskazać wadliwe rozwiązania stosowane w Polsce. Poniżej zostanie dokonana analiza, która będzie się opierać na dwóch europejskich państwach: Wielkiej Brytanii oraz Republice Federalnej Niemiec. Omówiona zostanie również pod względem dostępności do antykoncepcji sytuacja kraju spoza Europy, tj. Tajlandii. We wspomnianych państwach małoletni po ukończeniu 15. roku życia, aż do uzyskania pełnoletności, może samodzielnie udać się do lekarza, w tym także udać się do ginekologa bez zgody rodziców, która w Polsce jest wymagana.

W tym przypadku warto zacząć od Wielkiej Brytanii jako kraju, który w raporcie „Contraception Atlas”²⁷ uplasował się na 1. miejscu w zakresie dostępności do antykoncepcji. Mianowicie osoby, które ukończyły 16. rok życia, mają prawo do tego, aby samemu decydować o swoim zdrowiu w zakresie leczenia i opieki medycznej. Występuje tu założenie, że są to osoby na tyle dojrzałe, by mogły same decydować w kwestiach zdrowotnych. W przypadku osób poniżej 16. roku życia uprawnienie to kształtuje się w nieco odmienny sposób. Małoletni musi przejść pozytywnie test Gilicka (Gilick Competence) lub spełnić wytyczne Frasera (Fraser Guidelines)²⁸. Gilick Competence jest aktualnie używany w szerszym kontekście, by sprawdzić, czy dziecko jest na tyle dojrzałe, aby samo podejmowało decyzję, a także czy jest w stanie zrozumieć konsekwencje swoich decyzji. Natomiast wytyczne Frasera mają zastosowanie w przypadku porad i leczenia związanego z antykoncepcją

²³ https://www.kliniki.pl/dokumenty/Kliniki.pl_Raport_Polka_u_ginekologa_2024.pdf (dostęp: 21.02.2025).

²⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C2D25A464BE4513EC125871B003B50A0/%24File/1432-ustawa.docx> (dostęp: 25.02.2025).

²⁵ https://politykazdrowotna.com/artikul/15-latek-bez-zgody-rodzica-na-wizycie-u-specjalisty-n825988?utm_source, (dostęp: 25.02.2025).

²⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/3E920E29BAAA9491C1258AE0004F292E/%24File/244-ustawa%20i%20uzasadnienie.docx> (dostęp: 25.02.2025).

²⁷ https://www.epfweb.org/sites/default/files/2023-02/Contraception_Policy_Atlas_Europe2023.pdf (dostęp: 24.02.2025).

²⁸ <https://learning.nspcc.org.uk/child-protection-system/gillick-competence-fraser-guidelines> (dostęp: 24.02.2025).

i zdrowiem seksualnym. Jeżeli małoletni pozytywnie przejdzie taki test albo spełni wszystkie wytyczne, zapewniana jest mu również pełna poufność w każdej sferze zdrowia, także w przypadku zdrowia seksualnego. W Wielkiej Brytanii małoletni mają ułatwiony dostęp do antykoncepcji, ponieważ jest ona całkowicie bezpłatna. Dodatkową zaletą jest to, że dwie tabletki antykoncepcyjne dwóch marek – Hana i Lovima²⁹ – są wydawane bez recepty. Jest to pewnego rodzaju innowacja, ponieważ do lipca 2021 r. taka recepta była wymagana³⁰.

W drugiej kolejności omówione zostaną rozwiązania jednego z państw sąsiedzkich Polski, które również w przedstawionym raporcie uplasowało się bardzo wysoko, tj. Republiki Federalnej Niemiec. W Republice Federalnej Niemiec kwestia dostępu do opieki zdrowotnej dla osób niepełnoletnich została uregulowana w niemieckim kodeksie cywilnym BGB (Bürgerliches Gesetzbuch)^{31,32} oraz niemieckim kodeksie prawa socjalnego SGB V (Sozialgesetzbuch Fünftes Buch)^{33,34}. W kontekście wizyt u lekarza przepisy mówią o zdolności do wyrażenia zgody (*Einwilligungsfähigkeit*). Zgodnie z przepisami BGB niepełnoletni pacjent, który ukończył co najmniej 14 lat i jest w stanie zrozumieć naturę i skutki leczenia, może samodzielnie wyrazić zgodę na leczenie. Młodzież w wieku od 15 do 18 lat może samodzielnie decydować o leczeniu³⁵, jeśli jest ono medycznie konieczne i ma na celu ochronę ich zdrowia. Obejmuje ono działania mające na celu rozpoznanie, leczenie i łagodzenie chorób. W przypadku wizyty u specjalisty, takiego jak ginekolog, małoletni może zgłosić się samodzielnie, o ile jest to medycznie uzasadnione i konieczne. To prawo przyznaje małoletnim większą autonomię w kwestiach dotyczących zdrowia seksualnego, jednocześnie nakładając na lekarzy określone obowiązki związane z zapewnieniem odpowiedniej opieki medycznej. Lekarz ma obowiązek wyjaśnienia pacjentowi wszelkich aspektów leczenia, przedstawiając jego cel, ryzyko i możliwe skutki. Lekarz musi otrzymać wyraźną zgodę małoletniego na kurację, po zapoznaniu się z wszystkimi aspektami leczenia. Małoletni powinien być świadomy i w pełni rozumieć wszystkie informacje związane z leczeniem, co jest elementem obligatoryjnym do tego, by rozpocząć kurację. Dodatkowym prawem, które wynika z ogólnoniemieckiego kodeksu cywilnego oraz niemieckiego kodeksu ubezpieczenia społecznego, jest fakt, że małoletni mogą samodzielnie uzyskać dostęp do antykoncepcji, jeżeli jest to medycznie uzasadnione. Przepisane przez lekarza tabletki antykoncepcyjne są w pełni refundowane przez kasę chorych dla nieletnich dziewczyn.

Ostatni przykład dotyczy kraju spoza kultury europejskiej. W Tajlandii małoletni powyżej 15. roku życia mogą udać się samodzielnie do lekarza specjalisty, złasz-

²⁹ <https://www.independent.co.uk/news/health/contraceptive-mini-pill-uk-pharmacy-b1880686.html> (dostęp: 24.02.2025).

³⁰ <https://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/7,101580,27307969,wielka-brytania-od-lipca-po-raz-pierwszy-od-60-lat-tabletki.html>.

³¹ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), niemiecki kodeks cywilny z dnia 18 sierpnia 1896 r. (Reichsgesetzblatt I S. 195).

³² <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (dostęp: 1.07.2024).

³³ Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V), ustawa o piątej księdze kodeksu socjalnego, 1988, Bundesgesetzblatt I S. 2477.

³⁴ https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_5/ (dostęp: 24.02.2025).

³⁵ <https://www.expatica.com/de/> (dostęp: 27.02.2025).

cza kiedy dotyczy to zdrowia reprodukcyjnego. W kraju tym został wprowadzony specjalny program³⁶, w którym jednostki służby zdrowia rozdają bezpłatne prezerwatywy i pigułki antykoncepcyjne. Każdy obywatel Tajlandii w wieku powyżej 15 lat może zamówić tabletki w publicznych i prywatnych szpitalach, a także klinikach i aptekach, które współpracują z Narodowym Biurem Bezpieczeństwa Zdrowia (NHSO). Jedna osoba może zamówić od jednego do trzech opakowań jednorazowo i nie więcej niż 13 opakowań rocznie³⁷. Całe świadczenie stanowi część programu promocji zdrowia i zapobiegania chorobom, a w szczególności zapobiegania nieplanowanym ciążom i chorobom przenoszonym drogą płciową zwłaszcza wśród młodzieży. Każda osoba może ubiegać się o bezpłatne tabletki antykoncepcyjne, a proces ten został uproszczony dzięki aplikacji mobilnej. Istnieją dwie drogi uzyskania preparatu: można zgłosić zapotrzebowanie przez aplikację lub osobiście udać się do odpowiedniej placówki i okazać dowód tożsamości³⁸.

4. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ANTYKONCEPCJI AWARYJNEJ

W Polsce, w przeciwieństwie do większości krajów europejskich, antykoncepcja awaryjna („Antykoncepcja awaryjna, potocznie nazywana tabletką «dzień po», stosowana jest już po odbytym stosunku seksualnym, który był niezabezpieczony, lub gdy inne zastosowane metody antykoncepcji okazały się niewystarczające. Ma ona na celu zapobiec zapłodnieniu przez blokowanie lub opóźnianie owulacji”³⁹) jest dostępna wyłącznie na receptę zgodnie z art. 23a ust. 1a ustawy – Prawo farmaceutyczne⁴⁰. Wpływa to przede wszystkim na czas i trudność w jej uzyskaniu. W przypadku osób małoletnich dostęp do tabletki dzień po jest ograniczony przez wymóg uzyskania recepty, a także w przypadku małoletnich do 16. roku życia, przez konieczność uzyskania zgody opiekunów prawnych. Sytuacja wygląda nieco inaczej w przypadku małoletnich powyżej 16. roku życia, ponieważ mogą oni współdecydować razem z opiekunami prawnymi, a ich sprzeciw jest w danej sprawie wiążący zgodnie z art. 32 ust. 5 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz art. 17 ust. 3 ustawy o prawach pacjenta^{41,42}.

Obecnie regulacje dotyczące tabletki dzień po są poddawane procesom legislacyjnym. Był projekt nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne⁴³, który przewidywał dostępność bez recepty jednego z hormonalnych

³⁶ <https://eng.nhso.go.th/view/1/DescriptionNews/Health-units-to-hand-free-birth-control-pills-and-condoms-/412/EN-US> (dostęp: 27.02.2025).

³⁷ <https://www.nationthailand.com/blogs/life/40011809> (dostęp: 27.02.2025).

³⁸ Ibidem.

³⁹ Cyt. Za: M. Pietroń, *Tabletka „dzień po” – czym jest antykoncepcja awaryjna?*, https://www.doz.pl/czytelnia/a17236-Tabletka_dzien_po__czym_jest_antykoncpcja_awaryjna (dostęp: 27.02.2025).

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 686.

⁴¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, Dz.U. z 2024 r. poz. 1287.

⁴² Ustawa o prawach pacjenta.

⁴³ Prawo farmaceutyczne.

środków antykoncepcyjnych (octanu uliprystalu) dla osób powyżej 15. roku życia. Prezydent jednak odmówił podpisania tej nowelizacji⁴⁴.

PODSUMOWANIE

Reasumując: poruszone w artykule zagadnienia wskazują na sprzeczności prawne, ponieważ osoba powyżej 15. roku życia może podejmować decyzje dotyczące życia seksualnego, w tym odbywać stosunki płciowe. Jednocześnie nie ma pełnej swobody w zakresie dostępu do wizyty u ginekologa, zasięgnięcia porady ginekologicznej czy stosowania antykoncepcji hormonalnej, co w wielu krajach europejskich jest możliwe bez zgody opiekuna prawnego.

Dostęp do tych praw jest przyznany jedynie osobom pełnoletnim, co sprawia, że rola rodziców lub opiekunów prawnych staje się kluczowa w zapewnieniu małoletnim dostępu do tych uprawnień. W sytuacji, gdy przedstawiciele ustawowi nie są w stanie lub nie chcą zapewnić tego wsparcia, małoletni zostają pozbawieni niezbędnej opieki w tej ważnej sferze życia.

Wskazane byłoby ujednolicenie przepisów prawnych w Polsce, aby były lepiej dostosowane do potrzeb małoletnich, którzy rozpoczynają życie seksualne, a nie zawsze mogą liczyć na wsparcie ze strony rodziców czy opiekunów prawnych. Ważne jest, by ich inicjacja seksualna przebiegała w sposób bezpieczny, szanujący zarówno zdrowie, jak i poczucie komfortu emocjonalnego. W tym kontekście warto rozważyć rozwiązania przyjęte w innych krajach europejskich, które mogłyby posłużyć jako inspiracja do wprowadzenia odpowiednich zmian w polskim systemie prawnym.

BIBLIOGRAFIA

- Drozdol-Cop A., Dulska A., Fuchs A., Sikora J., Nowak K., Szul M., *Czy w XXI wieku antykoncepcja u nastolatków wciąż jest wyzwaniem w praktyce ginekologicznej?*, „Forum Ginekologii” 2018.
- Drozdol-Cop A., Staniczek J., Orszulak D., Kowalczyk, K., Fuchs A., Sieroszewski P., Wielgoś M., Kalinka, J., Huras H., Węgrzyn P., Kwiatkowski S., Zimmer M., Stojko R., *Rekomendacje Polskiego Towarzystwa Ginekologów i Położników dotyczące opieki okołoporodowej nad ciężarną nastolatką*, „Ginekologia Polska” 2023, nr 94(3).
- Haffner D., *Facing facts: sexual health for America's adolescents: the report of the National Commission on Adolescent Sexual Health*, SIECUS Rep 1995, nr 23.
- Lew-Starowicz Z., Lew-Starowicz M., *Zdrowie seksualne*, „Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej” 2003, nr 3.
- Łukaszek M., *Przedwczesne podejmowanie życia seksualnego przez dzieci i młodzież*, „Kwartalnik Edukacyjny” 2002, nr 3–4.

⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/tabletka-dzien-po---prezydent-zawetowal-ustawe> (dostęp: 27.02.2025).

- Pietroń M., *Tabletka dzień po – czym jest antykoncepcja awaryjna?*, DOZ.pl.
- Sowińska-Przepiera E., Jarząbek-Bielecka G., Andrysiak-Mamos E., Syrenicz A., Friebe Z., Kędzia W., Pawlaczyk M., *Wybrane aspekty prawne w ginekologii wieku rozwojowego*, „Ginekologia Polska” 2013, nr 84.
- Witek A., Wilk K., Drosdzol A. et al., *Aktywność seksualna siedemnastoletniej młodzieży województwa śląskiego*, Ann Acad Med Siles 2005, nr 59.
- Wojnarowska B., *Zachowania seksualne młodzieży 15-letniej*, w: *Zdrowie i zachowania zdrowotne młodzieży szkolnej w Polsce na tle wybranych uwarunkowań socjogeograficznych*, red. J. Mazur, HBSC 2014.
- Wojnarowska B., Izdebski Z., Kołło H., Mazur J., *Inicjacja seksualna i stosowanie prezerwatyw oraz innych metod zapobiegania ciąży przez młodzież 15-letnią w Polsce i w innych krajach*, „Ginekologia Polska” 2004, nr 75.

ALIMENTY NA PSA I PRAWO DO OPIEKI NAD NIM – PRZEŁOMOWY WYROK W HISZPANII. CZY TAKIE ROZSTRZYGNIĘCIE JEST RÓWNIEŻ MOŻLIWE W ŚWIETLE POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO?

ALEKSANDRA JULIA ZUCHAŃSKA *

Streszczenie

Celem pracy jest omówienie przełomowego wyroku orzeczonego w Hiszpanii, który może zapoczątkować nową linię orzeczniczą w sprawach rozwodowych oraz alimentacyjnych w systemie prawa kontynentalnego w zakresie relacji oraz więzi człowiek – zwierzę domowe. W szczególności zostanie tu przedstawione zagadnienie możliwości orzeczenia alimentów na psa i zagadnienie przyznania prawa do opieki nad czworonogiem jednej ze stron procesu w ujęciu hiszpańskiego porządku prawnego. W pracy przybliżone zostaną hiszpańskie przepisy prawne, na podstawie których wydano wspomniany przełomowy wyrok. Artykuł porusza również tematykę sytuacji prawnej zwierzęcia domowego w myśl prawa polskiego oraz kwestie związane z dylematem, czy podobne rozstrzygnięcie, jak w Hiszpanii, jest możliwe do orzeczenia przez polski wymiar sprawiedliwości.

Słowa kluczowe: pies, alimenty, opieka prawna, rozwód, dobrostan zwierząt, prawa zwierząt w rodzinie

* Studentka V roku prawa na Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: a.zuchanska@medifarma.pl.

DOG MAINTENANCE AND THE CUSTODY OF PET – A LANDMARK JUDGMENT IN SPAIN. IS SUCH A DECISION ALSO POSSIBLE IN THE LIGHT OF THE POLISH LEGAL ORDER?

Abstract

The aim of the work is to discuss the groundbreaking judgment adjudicated in Spain, which may initiate a new line of jurisprudence in divorce and maintenance cases in the continental law system in the field of human-animal relations and ties. In particular, the article will present the issue of the possibility of awarding alimony for a dog and the issue of granting the right to care for a quadruped one of the parties to the trial by the Spanish legal order. The work will approximate the Spanish legal provisions on the basis of which the aforementioned landmark judgment was issued. The article also discusses the legal situation of a pet animal under Polish law and issues related to the dilemma or a similar solution, as in Spain, is possible to be ruled by the Polish justice system.

Key words: dog, maintenance, legal custody, divorce, animal welfare, animal rights in family

1. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Od zarania dziejów ścieżki ludzi oraz zwierząt krzyżowały się, wiele śladów wskazuje, że pierwsze próby udomowienia wilka miały miejsce jeszcze w okresie plejstocenu, czyli nawet ok. 40 tys. lat temu. Powszechnie przyjmuje się, że pierwsze udomowienie zwierzęcia miało miejsce od ok. 12 tys. do 10 tys. lat temu i tym zwierzęciem był właśnie pies. Przez tysiąclecia ludzkość niejednokrotnie dowodziła swej życzliwości względem zwierząt. Przykłady potwierdzające pozytywne nastawienie można odnaleźć m.in. w określaniu ich braćmi mniejszymi przez św. Franciszka z Asyżu, wykupywaniu zwierząt w klatkach, a następnie wypuszczaniu ich na wolność przez Leonarda da Vinci. W dzisiejszych czasach wielu celebrytów będących ambasadorami organizacji typu WWF wykorzystuje swoją popularność i rozpoznawalność, by uświadamiać społeczeństwo, a tym samym wyczulać je na bieżące problemy otaczającego nas świata. Należy podkreślić, że w XXI wieku mimo ciągłego postępu technologicznego, rozwoju świata, jak również świadomości społecznej nie każdy okazuje tyle sympatii zwierzętom. Te często wykorzystywane są w procesach badań klinicznych, testów kosmetycznych czy nawet były skazywane na śmierć w kosmosie, tak jak słynna Łajka. O wyżej wymienionych przeze mnie przypadkach wiele osób może stwierdzić, że na te krzywdy nie ma bezpośredniego wpływu ani przełożenia. Nie zmienia to faktu, że każdego roku w samej Polsce do schronisk trafia wręcz przerażająca liczba zwierząt, a na to człowiek ma już wpływ. Oficjalne statystyki publikowane przez Główny Inspektorat Weterynarii¹ obejmują liczby psów i kotów znajdujących się w schroniskach po każdym roku. W ostatnich latach liczby te prezentowały się tak.

¹ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat> (dostęp: 16.02.2025).

Rok	Liczba zwierząt w schroniskach
2019	105 188 psów i 31 116 kotów
2020	92 422 psy i 32 507 kotów
2021	82 316 psów i 33 367 kotów
2022	84 008 psów i 34 050 kotów
2023	81 778 psów i 35 391 kotów

Na podstawie powyższej tabeli można dostrzec i pojąć skalę problemu, z którym mierzy się Polska, jednakże nie jego podłoże. O najnowszym powodzie porzucania zwierząt informuje w wywiadzie z portalem Business Insider Aleksandra Cukier, rzeczniczka wrocławskiego schroniska, która stwierdza: „Coraz więcej zwierząt trafia do schronisk z powodów ekonomicznych, bo przez wzrost cen właściciela po prostu nie stać na karmę czy weterynarza”². Taka tendencja jest zauważalna również w innych krajach, gdyż rosnące ceny i wszechobecna inflacja to poważny problem i rzeczywistość wielu mieszkańców rozwiniętych państw świata. Codzienne trudności z tym związane i próby rządów, by się im przeciwstawić, powodują, że niejednokrotnie pomijane są istoty, które nie tylko nie mają prawa głosu, ale i głosu samego w sobie, a tym samym możliwości obrony. My jako ludzie, a w szczególności ustawodawcy, powinniśmy działać oraz wypowiadać się w ich imieniu głośno i wyraźnie na tematy związane z ich potrzebami. Na szczęście można znaleźć wyjątki, a państwem dbającym o status prawny zwierząt jest Hiszpania, w której władze, dostrzegając kłopotliwą dla zwierząt sytuację, zdecydowały się na podjęcie działań. Niejedna osoba uzna je w pewnym sensie za pionierskie, a zarazem daleko idące, może i nawet radykalne kroki polegające na zmianie przepisów prawnych, które określają zwierzę jako istotę czującą i rozumną. Biorąc jednakże pod uwagę coraz częstszą chęć społeczeństwa do zastępowania dzieci zwierzętami, które mają pełnić ich funkcję, nowe przepisy prawne nabierają na znaczeniu. Walka o czworonoga na wokandzie ma możliwość w przyszłości stać się codziennością, gdyż jak wskazują prawnicy zajmujący się sprawami rozwodowymi, „Sądy coraz częściej pochylają się nad kwestią opieki nad zwierzętami po rozstaniu stron” (tak mówi adwokat Aleksandra Kurska³). Natomiast dr hab. Tomasz Justyński uznał, że „Znakiem czasu jest jednak inne zjawisko. Mianowicie spór o wspólnego dotychczas czworonoga domowego”⁴. Należy także podkreślić, iż prawnik ten już w 2010 roku dostrzegł problem braku regulacji prawnej dotyczącej powierzenia opieki i ustalenia kontaktów rozwiedzionych małżonków z ich dotychczas wspólnymi zwierzętami domowymi, stwierdzając, iż „rozwód może zatem rodzić potrzebę orzekania przez sąd nie tylko o przyznaniu czworonoga jednemu z rozwodzących się małżonków,

² Business Insider, *Schronisko pełne psów i kotów. Coraz więcej zwierząt trafia do nas z powodów ekonomicznych*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/schronisko-pelne-psow-i-kotow-coraz-wiecej-zwierzat-trafia-do-nas-z-powodow/1vpe8hm> (dostęp: 16.02.2025).

³ <https://www.prawo.pl/prawo/dzielenie-zwierzat-po-rozwodzie,521247.html> (dostęp: 16.02.2025).

⁴ <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art261491-tomasz-justynski-rozwod-hipoteka-i-wspolny-pies> (dostęp: 16.02.2025).

ale również kontaktach zwierzęcia z drugim z małżonków”⁵. W związku ze spotęgowaniem się takiej tendencji w społeczeństwie ilość sporów sądowych dotyczących zwierząt domowych oraz ustalenia kontaktów z nimi będzie wzrastać w sprawach rozwodowych.

2. PRZEPISY DOTYCZĄCE OCHRONY PRAW ZWIERZĄT W HISPANII

Na wstępie należy zauważyć, iż kluczowe zmiany w zakresie norm prawnych mających na celu ochronę praw zwierząt w hiszpańskim porządku prawnym nastąpiły już po ogłoszeniu przełomowego wyroku sądu pierwszej instancji – stan faktyczny sprawy przybliże w dalszej części tej pracy. Zdecydowałam się na taki zabieg, by każda osoba czytająca ten artykuł niezależnie od stopnia zaznajomienia z kulturą hiszpańską mogła w pełni samodzielnie ocenić, czy tego typu rozstrzygnięcie jest w jej opinii słuszne, a także czy taka linia orzecznicza powinna być kontynuowana. Hiszpański ustawodawca, tak jak i polski, uchwalił ustawę poświęconą ochronie praw zwierząt. Nosi ona nazwę *Código de Protección y Bienestar Animal*, co w tłumaczeniu z języka hiszpańskiego na język polski oznacza *Kodeks ochrony i dobrostanu zwierząt*. Celem powstania tego aktu prawnego oraz jego wszelkich nowelizacji było zagwarantowanie humanitarnego traktowania i ogólnie pojętego dobrostanu wszystkich zwierząt w Hiszpanii, niezależnie od ich gatunku i tego, czy są one uznawane za zwierzęta domowe czy dzikie. Warto podkreślić, iż hiszpański ustawodawca wielokrotnie w tekstach prawnych definiuje zwierzę poprzez użycie wyrażenia *seres sintientes*, które po przetłumaczeniu z języka hiszpańskiego na język polski oznacza *istoty czujące*. W 2023 r. hiszpańskie władze przyjęły ustawę 7/2023 z dnia 28 marca o ochronie praw i dobrostanu zwierząt⁶ stanowiącą regulację horyzontalną do Kodeksu ochrony i dobrostanu zwierząt⁷, wprowadzającą nowe normy prawne, które przede wszystkim miały na celu odniesienie się do kwestii powstrzymania okrucieństwa wobec zwierząt oraz porzucania ich, jak również zapewnienia im godnego życia. Główne zmiany odnoszą się m.in. do zapewnienia właściwych warunków bytowych, ponieważ od tej chwili wszystkim zwierzętom należą się odpowiednie, określone prawnie warunki życia, w tym schronienie, odpowiednia przestrzeń i środowisko. Prawo określa także szczegółowe wytyczne dotyczące trzymania poszczególnych gatunków zwierząt w celu zapewnienia im komfortu i dobrego samopoczucia. Ustawodawcy postanowili zadbać również o zdrowie zwierząt. Dokonali tego poprzez zobowiązanie w akcie prawnym właścicieli do obowiązkowej i regularnej opieki weterynaryjnej dla wszystkich zwierząt domowych w *Título II, Capítulo I, Artículo 24 e.* ustawy 7/2023 z dnia 28 marca o ochronie

⁵ T. Justyński, *Znak czasu. Pozarozwodowe „prawo do kontaktów” z domowymi czworonogami?*, „Rodzina i Prawo” 2010, nr 14–15, s. 97.

⁶ Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

⁷ Código de Protección y Bienestar Animal.

praw i dobrostanu zwierząt⁸. Przepisy nakazują szczepienia oraz kontrole zdrowia mające miejsce w równych odstępach czasowych. Prawo przewiduje również dostęp do opieki medycznej weterynaryjnej w nagłych wypadkach. Dla wielu najbardziej kontrowersyjna norma prawna to *Título II, Capítulo II, Artículo 27 i.* wyżej wspomnianej ustawy. Stanowi ona, że właściciele zwierząt domowych nie mogą ich opuścić na dłużej niż trzy dni, a jeśli zwierzęciem jest pies, to okres ten nie może trwać dłużej niż 24 godziny. W *Título II, Capítulo II, Artículo 30* ustawy 7/2023 z dnia 28 marca o ochronie praw i dobrostanu zwierząt⁹ nałożono na właścicieli psów obowiązek udokumentowania oraz przedstawienia dowodu ukończenia szkolenia w zakresie opieki nad psami, które będzie ważne przez czas nieokreślony. Szkolenie jest bezpłatne, a jego treść została określona przez władze hiszpańskie. Ponadto w przypadku posiadania psa na własność i przez cały okres życia zwierzęcia posiadacz musi wykupić i mieć ważne w mocy ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej obejmujące osoby odpowiedzialne za zwierzę, na kwotę wystarczającą na pokrycie wszelkich poniesionych kosztów, która zostanie określona w rozporządzeniu. Z wyżej poruszonych przykładów można wysnuć wnioski, iż wprowadzone stosunkowo niedawno zmiany ukazują, jak wielkim szacunkiem i opieką postanowiono obdarzyć w państwie hiszpańskim zwierzęta. Według mnie w ten sposób ustawodawca przedstawił również swój pogląd, iż ludzie są odpowiedzialni za istoty, których życie jest zależne od podjętych decyzji i poczynań człowieka.

3. PRZEPISY PRAWNE OKREŚLAJĄCE STATUS PRAWNY ZWIERZĘCIA W HISZPANII

W kontekście poruszanej tematyki przełomowego wyroku najbardziej istotne, a zarazem interesujące w tej materii będą regulacje, które zostały przedstawione w dekrecie królewskim z dnia 24 lipca 1889 r. w sprawie publikacji kodeksu cywilnego¹⁰ (oznaczanego dalej jako CC) oraz w ustawie 17/2021, z dnia 15 grudnia, zmieniającej kodeks cywilny, ustawę o hipotece i ustawę o postępowaniu cywilnym, w sprawie statusu prawnego zwierząt¹¹. Nowe regulacje prawne zostały uchwalone 15 grudnia 2021 r., jednak zaczęły obowiązywać dopiero 5 stycznia 2022 r., czyli po *vacatio legis*. Do tego czasu istniały dwa nurty, a co ciekawe, każdy z nich oparty był na przepisach tego samego hiszpańskiego kodeksu cywilnego obowiązującego na terenie całej Hiszpanii oraz przepisach regulujących kryzysy małżeńskie, jak również normach prawnych regulujących rozwiązania sądowe oferowane w tych sporach. Zgodnie z treścią art. 333 CC, sprzed dnia 5 stycznia 2022 r., „wszystkie rzeczy, które są lub mogą być przedmiotem przywłaszczenia, są uważane za mają-

⁸ Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

⁹ Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

¹⁰ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Código Civil de España).

¹¹ Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales.

tek ruchomy lub nieruchomy”¹². Kolejny przepis hiszpańskiego kodeksu cywilnego, art. 334 CC, wskazuje listę aktywów sklasyfikowanych jako nieruchomości, tworząc tym samym katalog zamknięty, wobec czego pozostałe aktywa należy zaklasyfikować jako mienie ruchome. Przedstawicielem poglądu w hiszpańskiej doktrynie prawnej, iż zwierzęta stanowią rzecz, jest Jacinto Gil Rodríguez definiujący „rzeczy jako wszystkie obiekty, które nie są osobą i służą ludziom”¹³, nie wykluczając z tej kategorii zwierząt. Dodatkowo powszechnie w literaturze prawniczej jest akceptowany w odniesieniu do zwierząt art. 335 CC stanowiący, że „za mienie ruchome uważa się to, co jest podatne na przywłaszczenie, nieujęte w poprzednim punkcie, i zasadniczo wszystko, co może być przewożone z jednego miejsca do drugiego bez uszczerbku dla nieruchomości, do której jest przyłączone”¹⁴. Takie stanowisko zostało zaprezentowane przez Cristinę Gil Membrado w monografii *Régimen jurídico civil de los animales de compañía*¹⁵ czy Marię Paz Sánchez González w publikacji *Los animales como agentes y víctimas de daños en el Derecho Civil*¹⁶. Dodatkowo jeśli ktoś preferuje, może się odnieść również do tak zwanego *semovientes*, czyli w tłumaczeniu z języka hiszpańskiego „żywych rzeczy”. Jest to specjalny termin prawny opracowany przez przedstawicieli hiszpańskiej doktryny prawnej używany do klasyfikowania wyjątkowych rzeczy ruchomych, które są zdolne do samodzielnego poruszania się i rozmnażania się, czyli zwierząt. Pierwotnie termin ten był stosowany jedynie w odniesieniu do zwierząt hodowlanych, jednak z biegiem czasu to się zmieniło, poszerzono jego znaczenie do klasyfikacji wszystkich zwierząt¹⁷. Kategoria ta podlega ogólnym zasadom zarządu majątkiem, a zatem nie jest objęta obowiązkiem ich ustanawiania w postępowaniu rodzinnym, choć z pozostawieniem drogi otwartej dla wszelkich prywatnych uzgodnień stron procesowych. W trakcie rozważań nad hiszpańskim prawem cywilnym należy pamiętać, iż ukształtowano je na klasycznej, rzymskiej dychotomii między przedmiotami a podmiotami prawa¹⁸, wynika z tego, że *semovientes*, czyli „żywe rzeczy”, nie są trzecią kategorią rzeczy. Carlos Rogel Vide przedstawiał pogląd, że pomimo istnienia wspomnianych dychotomicznych terminów nie ma konieczności klasyfikowania zwierząt jako rzeczy, ponieważ termin „obiekt” jest znacznie szerszym terminem niż „rzecz”, zawiera bowiem również energię lub wartości niematerialne¹⁹. Autor w swojej publikacji zgadza się z tezą, że zwierzęta „nie są ani rzeczą, ani osobą”²⁰, więc są czymś

¹² Artículo 333. CC Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles.

¹³ P. de Pablo Contreras, R. Valpuesta Fernández, *Código Civil Comentado*, t. 1, Navarra 2011, s. 1354.

¹⁴ Artículo 335. CC Se reputan bienes muebles los susceptibles de apropiación no comprendidos en el capítulo anterior, y en general todos los que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren Unidos.

¹⁵ C. Gil Membrado, *Régimen jurídico civil de los animales de compañía*, Madrid 2014, s. 16.

¹⁶ M.P. Sánchez González, *Los animales como agentes y víctimas de daños en el Derecho Civil*, w: *Los animales como agentes y víctimas de daños*, red. J.M. Pérez Monguió, Barcelona 2008.

¹⁷ C. Rogel Vide, *Los animales en el Código Civil*, Madrid 2017, s. 14–15.

¹⁸ *Los animales y el derecho*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 1999.

¹⁹ C. Rogel Vide, *Personas, animales y derechos*, Madrid 2018, s. 33–34.

²⁰ *Ibidem*, s. 76.

między i z tego powodu powinna zostać stworzona trzecia kategoria. Drugi nurt prawny, również akceptowany przez hiszpańskie środowisko prawnicze, został przedstawiony w literaturze, w której wskazano, że chociaż przepisy dotyczące zwierząt są częścią reżimu powszechnego prawa cywilnego, w pewnych przypadkach określenie „żywe rzeczy” powoduje konieczność zastosowania odpowiednich szczególnych przepisów w celu poszanowania, w sposób efektywny, podziału zwierząt od rzeczy²¹. W nawiązaniu do powyższego drugi nurt określał, iż zwierzę domowe jest kolejnym członkiem rodziny, podlegającym środkom, które mogą zostać przyjęte w odpowiednim orzeczeniu sądowym dotyczącym opieki nad nim, wizyt i wydatków, zgodnie z hiszpańskim systemem prawnym (art. 90 i 91 CC), które to odnoszą się do tematyki unieważnienia małżeństwa, separacji lub rozwodu oraz skutków związanych z tymi działaniami. Niezależnie od personalnych przekonań cała doktryna była zgodna co do potrzeby reformy legislacyjnej, która rozwiązałaby trudności związane z określeniem statusu prawnego zwierzęcia bez konieczności porównywania zwierząt z dziećmi, jak również uznania ich za kolejny majątek ruchomy lub nieruchomy. Podsumowując status prawny rzeczy, który tradycyjnie, w świetle regulacji *Código Civil de España*, był przyznawany zwierzętom, w szczególności ze statusem mienia ruchomego, przeszedł do historii wraz z uchwaloną ustawą 17/2021 z dnia 15 grudnia, zmieniającą kodeks cywilny, ustawę o hipotece i ustawę o postępowaniu cywilnym, w sprawie statusu prawnego zwierząt, która uznaje ich status jako istot żywych obdarzonych wrażliwością, w podobny sposób jak inne pobliskie akty prawne, których brzmienie zmieniono, aby dostosować je do większej obecnie niż w przeszłości wrażliwości społecznej na zwierzęta. Hiszpański kodeks cywilny reguluje system opieki nad zwierzętami domowymi w przypadku kryzysu małżeńskiego, wprowadzając możliwość porozumienia między stronami w sprawie zwierząt domowych i ustanawiając kryteria, na których, w stosownych przypadkach, sędzia może oprzeć swoją decyzję co do tego, komu przekazać opiekę nad zwierzęciem, dając pierwszeństwo jego dobrostanowi. Opieka nad zwierzętami domowymi może zostać powierzona jednemu lub drugiemu małżonkowi na wyłączność lub na zasadzie podziału, określić trzeba, w obu przypadkach, sposób, w jaki mogą one pozostawać w ich towarzystwie. Umowa dzieli również między małżonków obowiązki związane z opieką nad zwierzęciem. Ustalenia te dokonywane są z uwzględnieniem interesów członków rodziny i dobra zwierzęcia, niezależnie od tego, kto jest właścicielem zwierzęcia i komu powierzono opiekę nad nim. Okoliczność ta musi zostać odnotowana w odpowiednim rejestrze identyfikacji zwierząt, zgodnie z treścią art. 94 bis. CC: „Organ sądowy powierza opiekę nad zwierzętami domowymi jednemu lub obojemu małżonkom i określa, w stosownych przypadkach, w jaki sposób małżonek, któremu nie powierzono ich, może utrzymywać z nimi kontakt, i rozłożyć ciężar związany z opieką nad zwierzęciem, wszystko to w interesie członków rodziny i dobrostanu zwierzęcia, niezależnie od własności zwierzęcia i osoby, której powierzono opiekę. Należy to zapisać w odpowiednim rejestrze identyfikacji zwierząt”. Możliwe jest także polubowne porozumienie w sprawie opieki nad zwierzętami. Uгода regulacyjna musi zawie-

²¹ M.P. Sánchez González, op. cit., s. 20.

rać, zawsze, gdy ma to zastosowanie, oprócz postanowień dotyczących relacji między rodzicami a dziećmi, zasad korzystania z domu rodzinnego, ustalenia dotyczących odwiedzin, alimentów, przeznaczenie zwierząt domowych, jeśli takie istnieją. Zostało to wskazane w art. 90.1.b) bis CC: „wskazanie miejsca pobytu zwierząt domowych, jeśli takie istnieją, z uwzględnieniem interesu członków rodziny i dobra zwierzęcia; podział czasowy zamieszkiwania i opieki, jeśli to konieczne, a także zobowiązań związanych z opieką nad zwierzęciem”²². Umowy te muszą zostać przyjęte z uwzględnieniem interesów członków rodziny i dobrostanu zwierzęcia; podział spędzania czasu i sprawowania opieki, jeśli to konieczne, a także zobowiązania związane z opieką nad zwierzęciem. Zgodnie z treścią art. 90.2 CC należy rozumieć, że organ sądowy może nakazać przyjęcie odpowiednich środków dotyczących poprawy losu zwierząt domowych, jeżeli te ustalone w umowie poważnie zagrażają ich dobru; przy czym organ sądowy powinien tego dokonać bez uszczerbku dla zatwierdzonego porozumienia: „Artykuł 90.2. Porozumienia małżonków przyjęte w celu uregulowania konsekwencji nieważności, separacja i rozwód przedłożone organowi sądowemu są zatwierdzane przez sędziego, chyba że są szkodliwe dla dzieci lub poważnie szkodliwe dla jednego z małżonków. Jeżeli środki są poważnie szkodliwe dla dobrostanu zwierząt domowych, organ sądowy nakazuje ich podjęcie, bez uszczerbku dla uzgodnionej umowy”²³. W przypadku braku porozumienia w procesie separacji lub rozwodu to organ sądowy ustanowi środki właściwe dla tych procesów. Od 5 stycznia 2022 r. środki te obejmują m.in. przeznaczenie zwierząt domowych, ponieważ art. 91.1 CC stanowi, że „w przypadku orzeczenia unieważnienia małżeństwa, separacji lub rozwodu, lub w przypadku ich wykonania, organ sądowy, w przypadku braku zgody małżonków lub w przypadku braku ich zatwierdzenia, określa, zgodnie z postanowieniami poniższych artykułów, środki zastępujące środki przyjęte wcześniej w odniesieniu do dzieci, domu rodzinnego, przeznaczenia zwierząt domowych, zobowiązań wynikających z małżeństwa, rozliczenia majątku oraz stosowne środki zabezpieczające lub gwarancje, ustanawiając odpowiednie środki, jeżeli żadne z nich nie zostały przyjęte w odniesieniu do któregośkolwiek z tych pojęć. Środki te mogą zostać zmodyfikowane w przypadku istotnej zmiany okoliczności”²⁴.

²² Artículo 90.1. b) bis CC El destino de los animales de compañía, en caso de que existan, teniendo en cuenta el interés de los miembros de la familia y el bienestar del animal; el reparto de los tiempos de convivencia y cuidado si fuere necesario, así como las cargas asociadas al cuidado del animal.

²³ Artículo 90.2. CC Los acuerdos de los cónyuges adoptados para regular las consecuencias de la nulidad, separación y divorcio presentados ante el órgano judicial serán aprobados por el juez salvo si son dañinos para los hijos o gravemente perjudiciales para uno de los cónyuges. Si fueran gravemente perjudiciales para el bienestar de los animales de compañía, la autoridad judicial ordenará las medidas a adoptar, sin perjuicio del convenio aprobado.

²⁴ Artículo 91.1. CC En las sentencias de nulidad, separación o divorcio, o en ejecución de las mismas, la autoridad judicial, en defecto de acuerdo de los cónyuges o en caso de no aprobación del mismo, determinará conforme a lo establecido en los artículos siguientes las medidas que hayan de sustituir a las ya adoptadas con anterioridad en relación con los hijos, la vivienda familiar, el destino de los animales de compañía, las cargas del matrimonio, liquidación del régimen económico y las cautelas o garantías respectivas, estableciendo las que procedan

Po przyjęciu pozwu rozwodowego sędzia, w przypadku braku zatwierdzonej sądownie umowy, może przyjąć środki tymczasowe w odniesieniu do dzieci i inne środki, w tym powierzenie opieki nad zwierzętami domowymi jednemu lub drugiemu małżonkowi lub obojgu małżonkom, oraz sposób, w jaki mogą oni spędzać czas ze zwierzęciem. Istnieje też możliwość ustanowienia odpowiednich środków zapobiegawczych w celu zachowania tego prawa dla każdego z małżonków. Również w tym przypadku należy przyjąć środki tymczasowe, mając na względzie interes członków rodziny i dobrostan zwierzęcia. Wynikiem tych nowelizacji prawnych jest m.in. wspomniany przeze mnie w tytule mojej pracy przełomowy wyrok, na mocy którego zasądzona została kwota alimentów na psa. Pokazuje, że zwierzęta mają wyższy status niż rzeczywiste rzeczy, jednak nie jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, iż zwierzęta są podmiotem prawnym lub otrzymały indywidualne prawa²⁵.

4. PRZEŁOMOWY WYROK W HISZPANII – ZASĄDZENIE ALIMENTÓW NA PSA

Pierwotnie nic nie zapowiadało, iż rozstrzygnięcie akurat tej sprawy rozwodowej stanie się precedensem, a przy okazji zyska rozgłos na świecie. Stan faktyczny tej sprawy w żaden sposób znacząco nie odbiega od innych spraw rozwodowych. Hiszpańskie małżeństwo postanowiło zakończyć swój wieloletni związek i zdecydowało się na rozwód. Przedmiotem sprawy był również podział opieki nad dziećmi i zasądzenie alimentów na nie. Sąd pierwszej instancji numer 15 w Vigo postanowił, iż dwójka dzieci zamieszka z matką, a lepiej zarabiający małżonek ma płacić na nie 150 euro miesięcznie. Orzeczenie na tym się jednak nie zakończyło, gdyż rodzina była w posiadaniu czworonoga. Sąd uznał, iż kobieta jest w stanie zapewnić zwierzęciu godne warunki bytowe, i to właśnie jej przyznał prawo do opieki nad nim, jednakże były mąż będzie musiał płacić dodatkową sumę na jego utrzymanie w wysokości 40 euro miesięcznie, płatnych w ciągu pierwszych pięciu dni każdego miesiąca i corocznie aktualizowanych zgodnie z CPI (wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych). Wszelkimi nadzwyczajnymi oraz weterynaryjnymi kosztami byli małżonkowie będą dzielić się po połowie. Mężczyzna postanowił odwołać się od zasądzonych na psa alimentów, jednak jego odwołanie nie zostało uwzględnione. Sąd Prowincjonalny w Pontevedrze utrzymał wyrok wydany przez sąd pierwszej instancji. Podsumowując, w postępowaniu rozwodowym, w którym orzekł wyżej wymieniony hiszpański organ sądowy, w ramach uregulowania stosunków rodzinnych, zwierzę pary pozostanie pod opieką żony, a koszty nadzwyczajne i weterynaryjne zostaną pokryte w połowie. Ponadto, jak stwierdzono w orzeczeniu pierwszej instancji, były mąż będzie partycypował w kosztach utrzymania zwierzęcia kwotą 40 euro miesięcznie, płatną w pierwszych pięciu dniach każdego miesiąca

si para alguno de estos conceptos no se hubiera adoptado ninguna. Estas medidas podrán ser modificadas cuando se alteren sustancialmente las circunstancias.

²⁵ M.P. Sánchez González, op. cit., s. 24.

i aktualizowaną corocznie zgodnie ze wskaźnikiem CPI²⁶. W omawianym wyroku²⁷, oprócz orzeczenia rozwodu, nie tylko ustanowiono system wspólnej władzy rodzicielskiej i opieki nad dwójką dzieci stron sporu wraz z alimentami dla małoletnich, ale także ustalono wysokość miesięcznych alimentów na rzecz psa.

5. SYTUACJA PRAWNA ZWIERZĄT W POLSCE W PRZYPADKU ROZWODU JEGO OPIEKUNÓW

Sytuacja zwierząt w polskim prawie została unormowana w ustawie o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r., t.j. z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580). W art. 1 ust. 1 zdefiniowano zwierzę jako istotę żyjącą, zdolną do odczuwania cierpienia, dodano również, że nie jest rzeczą. Ponadto człowiek jest winien zwierzęciu poszanowanie, ochronę i opiekę. Natomiast ustęp niżej stwierdzono, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy, czyli art. 45 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym „rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne”²⁸. To właśnie w ten sposób będzie postrzegane zwierzę podczas postępowania rozwodowego opartego na polskim porządku prawnym. W mojej opinii nie można się bać mówić głośno, iż w tym momencie nasz ukochany pupil to nic innego jak składnik masy majątkowej. W praktyce oznacza to, że w kwestii ustalenia prawa własności zwierzęcia, a zatem także której ze stron sporu rozwodowego przysługuje opieka nad zwierzętami, będzie przede wszystkim sprawdzane, czy zwierzę zostało nabyte przed zawarciem związku małżeńskiego czy też w jego trakcie. W sytuacji nabycia zwierzęcia domowego przed ślubem wchodzi ono w skład majątku danej osoby, która je adoptowała lub zakupiła. W przypadku nabycia zwierzęcia podczas trwania małżeństwa sprawa komplikuje się, chyba że małżonkowie zawarli umowę o rozdzielności majątkowej. Jeżeli strony ustanowiły rozdzielność majątkową, to zwierzę jako część majątku będzie traktowane tak, jak ustalono to w zawartej między stronami umowie. W przypadku braku ustanowienia rozdzielności majątkowej mamy styczność z niczym innym jak wspólnością majątkową. Istnieje możliwość, że sąd w wyroku rozwodowym będzie orzekać o podziale wspólnego majątku, a więc w naszym przypadku także w przedmiocie opieki nad zwierzęciem domowym, w takich sytuacjach wymiar sprawiedliwości orzeknie, przy którym z małżonków pupil zostanie na stałe. Warto jednak wspomnieć, że w sprawach o rozwód sąd orzeka odnośnie do podziału majątku jedynie w przypadkach, kiedy nie przyczyni się to do przewlekłości postępowania. W sytuacji zaognionego sporu między małżonkami nad składnikami majątku wspólnego czy też opieki nad zwierzęciem

²⁶ „Contribuirá al gasto del animal con la suma de 40 euros al mes, pagaderos en los cinco primeros días de cada mes y actualizable anualmente conforme al IPC” SAP PO 2608/2023 – ECLI:ES:APPO:2023:2608, Órgano: Audiencia Provincial, Sede: Vigo, Sección: 6, No de Recurso: 451/2023, No de Resolución: 526/2023, Fecha: 03/11/2023.

²⁷ SAP PO 2608/2023 – ECLI:ES:APPO:2023:2608, Órgano: Audiencia Provincial, Sede: Vigo, Sección: 6, No de Recurso: 451/2023, No de Resolución: 526/2023, Fecha: 03/11/2023.

²⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610.

domowym koniecznym zabiegiem będzie przeprowadzenie kolejnego postępowania, tym razem o podział majątku, które może nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się wyroku rozwodowego. Należy zauważyć, że dla zwierzęcia czas płynie niezależnie od toczącego się rozwodu jego dotychczasowych opiekunów. Z tego względu w mojej opinii należy rozważyć ugodę pozasądową, przy pomocy której opiekunowie pupila będą mogli ustalić kwestie sprawowania opieki w szczegółowy, odpowiadający obu stronom sposób. Wyżej wymienione rozwiązanie spowoduje, że rozstający się małżonkowie będą mogli ustalić konkretny grafik opieki oraz częstotliwość spotkań i zabaw ze zwierzęciem, a samo zwierzę nie będzie pozbawione kontaktu z żadnym z dotychczasowych opiekunów.

6. CZY ROZSTRZYGNIĘCIE O ALIMENTACH DLA PSA JEST MOŻLIWE W ŚWIECIE POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO?

Polskie prawo nie przewiduje formalnej możliwości uznania zwierzęcia za członka rodziny w świetle prawa, tak jak w Hiszpanii. Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie reguluje kwestii dotyczącej powierzenia opieki i ustalenia kontaktów rozwiedzionych małżonków z ich dotychczas wspólnymi zwierzętami domowymi, problem ten dostrzegł w 2010 r. dr hab. Tomasz Justyński, o czym wspominałam wcześniej. Należy jednak zwrócić uwagę na wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli z dnia 24 listopada 2020 r., sygn. akt I C1855/19, w którym sąd wskazał, że pomimo iż powódka jest faktyczną „właścicielką” psa, zwierzę powinno zostać u jej byłego partnera, gdyż przeprowadzka przysporzyłaby psu cierpienie. Sąd wskazał, że orzekł w ten sposób ze względu na to, że pies jako istota czująca potrzebuje w życiu pewnej stateczności i zmiana lokum dla pupila wiązałaby się z niepotrzebnym stresem. W związku z powyższym uzasadnieniem Sąd przyznał opiekę nad psem partnerowi, który nie był właścicielem, gdyż nie zakupił psa ani nie został ujęty w książeczce zdrowia zwierzęcia jako opiekun. Kodeks rodzinny i opiekuńczy jako akt prawny decyzją ustawodawcy nie umożliwia również przyznania podczas postępowania rozwodowego alimentów bezpośrednio na zwierzę domowe. Istnieje jednak inne rozwiązanie takiej sytuacji w postaci ujęcia kosztów związanych z utrzymaniem pupila po rozwodzie. Wówczas tego rodzaju zabieg będzie określany jako usprawiedliwione potrzeby uprawnionego do alimentów. Zgodnie z art. 135 kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego „Zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego”. Zagadnienie to w sposób kompleksowy zostało przedstawione w komentarzu do kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego: „charakterystyczne jest to, że ustawodawca w ramach obowiązku alimentacyjnego przewiduje zaspokajanie usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego, a nie wszystkich jego potrzeb. Zatem ustalenia wymaga, które z potrzeb uprawnionego mają charakter usprawiedliwiony, a które z nich – chociaż istnieją – nie mieszczą się w pojęciu potrzeb usprawiedliwionych. Odróżnić jednak należy sytuację, w której określa się zakres świadczeń alimentacyjnych rodziców wobec dzieci, od sytuacji ustalania wysokości obowiązku alimentacyjnego wobec pozostałych uprawnio-

nych do alimentacji. W przypadku obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci obowiązuje zasada równej stopy życiowej, co oznacza, że jeżeli rodzice mają znaczne możliwości majątkowe i zarobkowe, to powinni zaspokajać potrzeby dzieci nawet na wyższym poziomie niż ich usprawiedliwione potrzeby, tj. na takim poziomie, który pozwoli utrzymać równą stopę życiową rodzica i dziecka. Jedynie w takim wypadku rozmiar możliwości majątkowych i zarobkowych zobowiązanego może doprowadzić do sytuacji, w której uprawnione dziecko będzie uzyskiwało świadczenia alimentacyjne na wyższym poziomie, niż wynikałoby to z ustalonych jego usprawiedliwionych potrzeb²⁹. W praktyce wskazuje się więc na koszty podstawowe związane z utrzymaniem psa, zapewnieniem mu godziwych warunków bytowych oraz opieki weterynaryjnej. Usprawiedliwione są też koszty związane z ubezpieczeniem zwierzęcia czy kursami szkoleniowymi, jeśli uzasadniają to indywidualne potrzeby pupila. Ze względu na artykuł art. 353 (1) k.c., który przewiduje zasadę swobody umów, powyżej omówione przeze mnie kwestie sporne można określić przy pomocy zawarcia umowy wyznaczającej zakres kontaktów ze zwierzęciem oraz podział kosztów związany z jego utrzymaniem na co dzień, jak i np. zawierając w umowie ustalenia dotyczące ponoszenia wydatków podczas nagłych wypadów i nieprzewidzianych wizyt weterynaryjnych.

7. PODSUMOWANIE

Rozpatrując unormowania prawne odnoszące się do sporów w przedmiocie opieki nad zwierzętami domowymi, należy badać je przez pryzmat ich humanitarnego traktowania oraz dobrostanu. W Hiszpanii ten pogląd został podzielony przez ustawodawcę, który zdecydował się na wprowadzenie krajowych regulacji określających status prawny zwierząt jako istot żywych obdarzonych wrażliwością, jak również normując w przepisach ich sytuację podczas kryzysów małżeńskich, podając przy tym możliwe rozwiązania sądowe. W związku z nowelizacjami w hiszpańskim prawie, omówionymi przeze mnie wyżej, w przypadku rozwodów w Hiszpanii rodzinne zwierzęta domowe, podobnie jak dzieci, będą mieć zapewnioną opiekę, kontakt z byłymi małżonkami, możliwe jest także zasądzenie alimentów na pupila. Oczywiście należy mieć na uwadze, że te ustalenia zależne będą od wielu okoliczności i warunków, a dla każdej sprawy rozwodowej będą ustalane indywidualnie.

Odnosząc się do Polski, należy pamiętać, iż wprawdzie ustawa o ochronie zwierząt odwołuje się w stosunku do zwierząt do przepisów odnośnie do rzeczy, jednakże już z przytoczonego przeze mnie art. 1 ust. 1 tej ustawy wynika wprost, że zwierzę z całą pewnością nie jest rzeczą, a określone zostało jako istota żyjąca, która jest zdolna do odczuwania cierpienia. W ostatnich latach społeczeństwo, a co za tym idzie także sądy, zdaje się coraz bardziej rozumieć i szanować ten pogląd. Zwykli ludzie często dzielą się tą myślą z opinią publiczną poprzez wyra-

²⁹ A. Kawałko, H. Witczak [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Haddas, Warszawa 2021,

żanie jej w mediach społecznościowych. Sądy jednakże przedstawiają stanowisko za pomocą wydawanych przez siebie orzeczeń, a te ostatnie wskazują na to, że zwierzęta coraz rzadziej traktowane są jako zwykły składnik majątku. W judykaturze coraz częściej uwzględnia się dobro zwierzęcia ponad wcześniej przyjęte prawo własności.

BIBLIOGRAFIA

- Gil Membrado C., *Régimen jurídico civil de los animales de compañía*, Madrid 2014.
- Justyński T., *Znak czasu. Pozarozwodowe „prawo do kontaktów” z domowymi czworonogami?*, „Rodzina i Prawo” 2010, nr 14–15.
- Kawałko A., H. Witczak, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021.
- Los animales y el derecho*, red. S. Muños Machado, Madrid 1999.
- de Pablo Contreras P., R. Valpuesta Fernández, *Código Civil Comentado*, t. 1, Navarra 2011.
- Rogel Vide C., *Los animales en el Código Civil*, Madrid 2017.
- Rogel Vide C., *Personas, animales y derechos*, Madrid 2018.
- Sánchez González M.P., *Los animales como agentes y víctimas de daños en el Derecho Civil*, w: *Los animales como agentes y víctimas de daños*, red. J.M. Pérez Monguió, Barcelona 2008.
- Villalba T., *Código de Protección y Bienestar Animal*, wydanie z 13.02.2024, Madrid 2024.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Business Insider, *Schronisko pełne psów i kotów. Coraz więcej zwierząt trafia do nas z powodów ekonomicznych*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/schronisko-pelne-psow-i-kotow-coraz-wiecej-zwierzat-trafia-do-nas-z-powodow/1vpe8hm> (dostęp: 1.07.2024).
- El Universal, *Entran en vigor modificaciones a Ley de Protección y Bienestar Animal; refuerzan acciones que prohíben su maltrato*, <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/entran-en-vigor-modificaciones-a-ley-de-proteccion-y-bienestar-animal-refuerzan-acciones-que-prohiben-su-maltrato/> (dostęp: 7.07.2024).
- Główny Inspektorat Weterynaryjny, *Raport roczny z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2020*, data publikacji: 8.12.2021.
- Główny Inspektorat Weterynaryjny, *Raport roczny z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2021*, data publikacji: 6.04.2023.
- Główny Inspektorat Weterynaryjny, *Raport roczny z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2022*, data publikacji: 28.12.2023.
- Główny Inspektorat Weterynaryjny, *Raport roczny z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2023*, data publikacji: 5.11.2024.
- Library of congress, *Spain: New Law Providing for Increased Protection of Animals Adopted*, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-01-17/spain-new-law-providing-for-increased-protection-of-animals-adopted/> (dostęp: 1.07.2024).
- <https://www.prawo.pl/prawo/dzielenie-zwierzat-po-rozwodzie,521247.html> (dostęp: 16.02.2025).
- <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art261491-tomasz-justynski-rozwod-hipoteka-i-wspolnypies> (dostęp: 16.02.2025).

Seguros para perros Kalibo, *Ley española de bienestar animal: Cuándo entra en vigor y novedades en 2023*, <https://www.seguroparaperros.com/blog/ley-de-bienestar-animal> (dostęp: 7.07.2024).

Szklarek S., *Udomowienie psa. Jak przebiegał proces oswajania wilka?*, <https://www.national-geographic.pl/artukul/psy-zostaly-udomowione-wczesniej-niz-sadzimy-nawet-30-tys-lat-temu> (dostęp: 1.07.2024).

NOTY BIOGRAFICZNE

Magdalena Preusner	studentka IV roku prawa na Uniwersytecie Opolskim (Polska)
Aleksandra Rotter	studentka IV roku prawa na Uniwersytecie Opolskim (Polska)
Adrianna Rusek	mgr, absolwentka kierunku prawo oraz Corporate finance and accounting, studentka finansów i rachunkowości na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (Polska)
Ryszard A. Stefański	prof. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Krzysztof Ślebzak	prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska)
Małgorzata Ślebzak	mgr, biegły rewident
Mateusz Talarowski	student III roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Magdalena Tarnawska	mgr, absolwentka kierunku prawo na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (Polska)
Szymon Ugniewski	student III roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Michał Walczewski	mgr prawa, doktorant Uczelni Łazarskiego (Polska), absolwent administracji na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu (Polska), broker ubezpieczeniowy
Aleksandra Julia Zuchańska	studentka V roku prawa na Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska)

NOTES ON THE AUTHORS

Magdalena Preusner	4th year law student at Opole University (Poland)
Aleksandra Rotter	4th year law student at Opole University (Poland)
Adrianna Rusek	LLM, law and corporate finance and accounting graduate, student of Finance and Accounting at Krakow University of Economics (Poland)
Ryszard A. Stefański	Professor, LLD hab., Head of the Criminal Law Department of the Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw (Poland)
Krzysztof Ślebzak	Professor, LLD hab., Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznań (Poland)
Małgorzata Ślebzak	MA, Auditor
Mateusz Talarowski	third year law student at the Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw (Poland)
Magdalena Tarnawska	LLM, law graduate at Krakow University of Economics (Poland)
Szymon Ugniewski	third year law student at the Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw (Poland)
Michał Walczewski	MA, PhD seminar participant at Lazarski University in Warsaw (Poland), graduate of Administration at Nicolaus Copernicus University in Toruń (Poland), insurance broker
Aleksandra Julia Zuchańska	5th year law student at the Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw (Poland)

ARTYKUŁY OPUBLIKOWANE W 2024 ROKU RECENZOWALI /
ARTICLES PUBLISHED IN 2024 WERE REVIEWED BY:

Przemysław Buczkowski
Jacek A. Dąbrowski
Bartosz Kotowicz
Anna Osmańska
Małgorzata Sekuła-Leleno
Małgorzata Sieradzka
Blanka J. Stefańska
Marta Tużnik
Dominik Wajda
Maciej Zieliński
Małgorzata Zimna
Sławomir Żółtek

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace dotyczące szeroko rozumianej problematyki prawnej, a także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzentów.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: veritas.iuris@lazarski.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywą), miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać inicjał imienia i nazwisko redaktora naukowego z dopiskiem (red.).
4. Do artykułu należy dołączyć streszczenie, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
5. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
7. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego, pod adresem <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficina-wydawnicza/dla-autorow/>. Autorów artykułów obowiązuje składanie bibliografii.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

INFORMATION FOR AUTHORS

1. The journal publishes scientific articles devoted to issues within a broad field of law as well as reviews and reports on scholarly life in higher education institutions. Articles are subject to evaluation by two reviewers and their positive opinion is a condition for their publication.
2. Manuscripts should be submitted in one copy of a standard typescript (30 lines of 60 characters each, i.e. ca. 1,800 characters per page) together with a digital version saved on a data storage device and emailed to: veritas.iuris@lazarski.pl.
3. Footnotes should be placed at the bottom of a page providing the initials of the author's given name(s), surname, the title (printed in italics), the name of a journal or a publisher, the place of publication (in case of books), the year of publication, and a page number. In case of books with multiple authors, the first name and surname of their editor with additional information: (ed.) shall be provided.
4. An article should be accompanied by its abstract informing about its aim, methodology, work findings and conclusions. The abstract should not exceed 20 lines of standard typescript. If the abstract contains specialist, scientific or technical terms, their English equivalents should be provided.
5. An article should not exceed 22 pages of a standard typescript and a review, scientific news or information: 12 pages.
6. The editor reserves the right to introduce changes in the manuscript submitted for publication, e.g. to shorten it, change the title and subheadings as well as correct the style.
7. Detailed guidelines for authors are available on Lazarski University Press website: <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/dla-autorow/>. Authors are obliged to provide bibliography.
8. A manuscript shall contain the author's full given name and surname, their residence address with the telephone/fax number, their email address, scientific degree or title and the name of the scientific institution the author works for.

ZASADY RECENZOWANIA OPRACOWAŃ PRZEZNACZONYCH DO PUBLIKACJI W *VERITAS IURIS*

1. Wstępnej kwalifikacji artykułów do recenzji dokonują redaktorzy tematyczni.
2. Decyzję o skierowaniu opracowania do recenzji podejmuje redaktor naczelny, sprawdzaniu warunków formalnych opracowania, tj. wskazania przez autora jednostki reprezentowanej (afiliacji) i danych koniecznych do korespondencji (adres do doręczeń, adres e-mailowy oraz numer telefonu), załączenia oświadczeń wszystkich współautorów o ich wkładzie do opracowania, załączenia streszczenia w języku polskim oraz słów kluczowych.
3. W recenzji uwzględnia się rodzaj opracowania (oryginalne, doświadczalne, przeglądowe, kazuistyczne, metodyczne), poziom naukowy, czy praca odpowiada tematowi określoneemu w tytule, czy spełnia wymogi pracy naukowej, czy zawiera istotne elementy nowości, prawidłowość terminologiczną, rzetelność wyników i wniosków, układ pracy, objętość, przydatność poznawczą, język oraz wnioski co do przyjęcia bez zmian lub po poprawach albo odrzucenia. Recenzja sporządzana jest w formie karty recenzenta.
4. Recenzje opracowują recenzenci stali oraz powoływani ad hoc. Są to osoby mające znaczny dorobek naukowy w danej dyscyplinie naukowej. Lista recenzentów stałych jest publikowana na stronie internetowej, a w każdym numerze publikowany jest wykaz recenzentów, którzy recenzowali zamieszczone w nim artykuły i glosy.
5. Recenzje opracowuje dwóch niezależnych recenzentów.
6. Recenzenci nie są afiliowani przy tej samej placówce, z której pochodzą autorzy.
7. Recenzenci i autorzy nie znają swoich tożsamości.
8. Recenzenci do publikacji recenzowanego tekstu nie ujawniają informacji o jego recenzowaniu.
9. Recenzja jest sporządzana na piśmie według wzoru (karta recenzenta) i zawiera stwierdzenie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu artykułu do publikacji.
10. Recenzent przekazuje redakcji recenzję w postaci elektronicznej oraz w formie papierowej z odręcznym podpisem. Jest ona przechowywana w redakcji przez 2 lata.
11. Uwagi recenzenta są przekazywane autorowi recenzowanego tekstu, który ma obowiązek ustosunkować się do nich. Recenzent dokonuje powtórnej weryfikacji poprawionego tekstu.
12. W razie negatywnej oceny przez recenzenta poprawionego tekstu, decyzję publikacji tekstu podejmuje redaktor naczelny po konsultacji z redaktorem tematycznym.

VERITAS IURIS PUBLICATIONS REVIEW PROCEDURE

1. The thematic editors shall take preliminary decisions on accepting articles for review.
2. The Editor-in-Chief shall take the final decision to refer an article to a reviewer, having checked that an article meets all formal requirements, i.e. the author has provided all necessary information: affiliation, correspondence address, email address, telephone number, co-authors' confirmation of cooperation and their input to the article, an abstract in the Polish language and key words.
3. A review should take into consideration the type of work (original, experimental, reviewing, casuistic, methodological), its scientific level, whether the work matches the subject matter suggested in its title, whether it meets the requirements of a scientific publication, whether it contains essential elements of novelty, the appropriate terminology use, reliability of findings and conclusions, layout, size, cognitive value and language, and provide recommendation to accept the article after necessary changes or decline it. The review shall be developed on a special review form.
4. Reviews shall be provided by standing reviewers and reviewers selected at random. Those shall be scientists with considerable scientific achievements in the given discipline. The list of standing reviewers is published on the journal website. Each issue of the journal publishes a list of reviewers of articles and glosses published in the issue.
5. Two independent reviewers shall review each publication.
6. Reviewers shall not be affiliated to the same scientific institution as authors.
7. Reviewers and authors shall not know their identity.
8. Reviewers appointed to review an article must not reveal the fact.
9. A review shall be developed in writing, following a special template (the review form) and provide recommendation to accept a manuscript for publication or decline it.
10. Reviewers shall submit their reviews in two formats: electronic and a hard copy with a handwritten signature. Such review is archived for two years.
11. An author is provided with a reviewer's comments and he/she is obliged to respond to them. The reviewer shall verify the text after changes introduced to it.
12. In the event of a negative assessment of an article by a reviewer, the Editor-in-Chief, after consulting a thematic editor, shall take a final decision whether to accept the article for publication or decline it.

