

**GUBERNACULUM ET ADMINISTRATIO**

**2(12)/2015**

### **Rada Naukowa**

prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC (przewodnicząca)  
dr hab. prof. nadzw. Ryszard SZAŁOWSKI (zastępca przewodniczącego)  
dr hab. prof. nadzw. Tadeusz SZULC  
dr hab. prof. nadzw. Jindrich KALUZA  
dr hab. prof. nadzw. Sławomir CIEŚLAK  
prof. zw. dr hab. Witold STANKOWSKI – Uniwersytet Jagielloński  
prof. Nora CHRONOWSKI – University of Pecs  
prof. Vaidotas VAICAITIS – University of Vilnius  
doc. dr Oksana SZCZERBANIUK – Yurily Fedkovich Cherniviti National University  
dr Tomasz MILEJ – University of Köln  
dr Vera JIRASKOWA – Carles University Prague  
prof. Stephen SWANN – Universität Osnabrück

### **Lista Recenzentów**

dr hab. Jacek BARCIK – Uniwersytet Śląski  
prof. dr hab. Michał BOŻEK – Uniwersytet Śląski  
prof. dr hab. Andrzej MATAN – Uniwersytet Śląski  
prof. dr hab. Grzegorz ŁASZCZYCA – Uniwersytet Śląski  
prof. dr hab. Mieczysław RÓŻAŃSKI – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski  
ks. dr hab. Grzegorz BUJAK – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
prof. dr hab. Józef JAGIEŁA – Uniwersytet Łódzki  
prof. zw. dr hab. Stanisława KALUS – Uniwersytet Śląski  
prof. dr hab. Adam SULIKOWSKI – Uniwersytet Wrocławski  
prof. dr hab. Maciej MARSZAŁ – Uniwersytet Wrocławski  
prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC – Uniwersytet Śląski  
prof. zw. dr hab. Krzysztof SKOTNICKI – Uniwersytet Łódzki  
prof. dr hab. Krystian COMPLAK – Uniwersytet Wrocławski  
dr hab. Artur ŁAWNICZAK – Uniwersytet Wrocławski  
dr hab. Jan Mariusz IZDEBSKI – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
prof. dr hab. Stanisław WRZOSEK – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
dr hab. prof. nadzw. Ireneusz KUNICKI – Uniwersytet Łódzki  
dr hab. prof. nadzw. Piotr KORZENIOWSKI – Uniwersytet Łódzki  
dr hab. prof. nadzw. Władysław WLAŻŁAK – Uniwersytet Rzeszowski  
dr hab. prof. nadzw. Krzysztof ORZESZYNA – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
dr hab. prof. nadzw. Michał KASIŃSKI – Uniwersytet Łódzki

Nadesłane do redakcji artykuły są oceniane anonimowo przez dwóch Recenzentów

**Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji  
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie**

**GUBERNACULUM  
ET  
ADMINISTRATIO**

**2(12)/2015**



**Częstochowa 2015**

Kolegium Redakcyjne  
dr Marek STYCH (redaktor naczelny)  
dr Ewa WÓJCICKA (redaktor tematyczny)  
prof. dr hab. Maria LESZ-DUK (redaktor językowy)  
dr Ewa BITNER (redaktor statystyczny)  
dr hab. prof. nadzw. Paweł WOLNICKI (zastępca redaktora naczelnego)  
mgr Michał MAKUCH (sekretarz)

Redaktor naczelny wydawnictwa  
Andrzej MISZCZAK

Redakcja techniczna  
Piotr GOSPODAREK

Korekta  
Dariusz JAWORSKI

Projekt okładki  
Damian RUDZIŃSKI

PISMO RECENZOWANE

Podstawową wersją periodyku jest publikacja książkowa

© Copyright by Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie  
Częstochowa 2015

**ISSN 1730-2889**

Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego  
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie  
42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8  
tel. (34) 378-43-29, faks (34) 378-43-19  
[www.ajd.czyst.pl](http://www.ajd.czyst.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@ajd.czyst.pl](mailto:wydawnictwo@ajd.czyst.pl)

## SPIS TREŚCI

Od redaktora .....	7
<b>ARTYKUŁY</b>	
Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC Zasady udzielania i kontrola wykorzystania dotacji oświatowych dla szkół prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych .....	11
Katarzyna KOCHEL Jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego a jurysdykcja sądów krajowych .....	31
Olgierd KUCHARSKI Podwyższenie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie wniosku inspektora pracy .....	41
Marek STYCH, Andrei TSIMAYEU Wybrane rozwiązania prawne dotyczące form kontroli zdrowotności roślin w Polsce .....	53
Валерий ОКУЛИЧ-КАЗАРИН, Дмитрий СТАХАНОВ, Николай ЖИРНЫЙ Анализ структуры администрирования качества муниципальных услуг в России .....	71
Mariusz PARADOWSKI Sytuacja prawna podmiotów postępowania egzekucyjnego w administracji ....	83
Tomasz SROGOSZ Succession between Europol's in Respect of Agreements Concluded with Non-EU Bodies (Reflections in the Context of Proposal for Regulation Governing Europol) .....	95
Izabela URBANIAK-MASTALERZ Międzynarodowe postępowanie karne a prawo Unii Europejskiej .....	111
<b>SPRAWOZDANIA</b>	
Bogusław PRZYWORA Sprawozdanie z wykładu otwartego pt. „Zmiany w polskim prawie osobowym, czyli między innymi o tym, jak John Kowalski bierze ślub nad pobliskim ruczajem” – 21 kwietnia 2015 r. ....	131

<b>Mariusz PARADOWSKI</b>	
Sprawozdanie z wykładu otwartego pt.: „Pozycja prawna inwestora budowlanego w prawie administracyjnym” – 20 maja 2015 r. ....	133
<b>Ewa WÓJCICKA</b>	
Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Europeizacja prawa publicznego – aktualne problemy i nowe wyzwania”, Częstochowa 27 maja 2015 r. ....	135
<b>Paulina BIEŚ-SROKOSZ</b>	
Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Tendencje we współczesnej administracji publicznej – podmioty, zadania publiczne oraz prawne formy ich realizacji”, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 13–14 października 2015 r. ....	141

## **Od redaktora**

Kolejny numer półrocznika „Gubernaculum et Administratio” przekazany do rąk Czytelników składa się z dwóch części: artykuły naukowe oraz sprawozdania.

W pierwszej z nich swoje naukowe dywagacje zaprezentowali pracownicy naukowcy Tagangórskiego Instytutu im. A. Czechowa w Rosji i Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, doktorantka z Uniwersytetu Łódzkiego – Wydziału Prawa i Administracji, Katedry Postępowania Karnego i Kryminalistyki, oraz doktorantka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku – Katedry Postępowania Karnego. Znajdują się wśród nich specjaliści z różnych dziedzin. Stąd zawarta problematyka dotyczy zagadnień związanych z administracją, prawem i zarządzaniem publicznym. Przedstawione na łamach bieżącego zeszytu artykuły zostały opublikowane w j. angielskim, j. polskim oraz j. rosyjskim.

Natomiast część drugą stanowi kronika wydarzeń naukowych Instytutu Administracji, na które składają się konferencje naukowe o zasięgu międzynarodowym i ogólnopolskim oraz wykłady otwarte.

prof. nadzw. dr hab. Paweł Wolnicki





# ARTYKUŁY



<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.19>

Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## Zasady udzielania i kontrola wykorzystania dotacji oświatowych dla szkół prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych

### Streszczenie

Oświata stanowi jedno z najważniejszych zadań państwa finansowanych z budżetu. Stąd też sposób jej finansowania stanowi przedmiot zainteresowania nie tylko praktyki, ale i nauki. Polskie regulacje prawne przewidują możliwość powierzenia zadań w tym zakresie wraz ze środkami nie tylko jednostkom publicznym, ale i organizacjom pozarządowym. Podstawową formą finansowania jest dotacja celowa z budżetu, której sposób wykorzystania wymaga jednak określenia zasad rozliczania i kontroli.

**Słowa kluczowe:** oświata, dotacja, wydatek, szkoła, organizacja pozarządowa.

### 1. Wprowadzenie

Wśród podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela Konstytucja RP<sup>1</sup> wymienia prawo do nauki, stanowiąc w art. 70, że do 18 roku życia jest ona obowiązkowa, a sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, natomiast rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne, zaś obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół niepublicznych na warunkach określonych ustawą, która określa również zasady udziału władz publicznych w ich finansowaniu. Biorąc pod uwagę fakt, że oświata stanowi w Polsce wspólne dobro całego społeczeństwa i jest zadaniem zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego, musi być – przynajmniej w części – finansowana z budżetu. O pozio-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

mie wydatków budżetowych na ten cel powinien więc decydować istniejący podział zadań pomiędzy państwo a samorząd oraz – w ramach samorządu – pomiędzy gminy, powiaty i województwa.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> utrzymała zasadę równości podmiotów w dostępie do środków publicznych oraz zasadę celowości gospodarowania tymi środkami, rozumianą jako prawo wyboru przez dysponenta sposobu najbardziej efektywnego finansowania zadań, przy wykorzystaniu możliwości powierzenia ich realizacji jednostce spoza sektora finansów publicznych. Dokonywanie wydatków winno odbywać się zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych ich rodzajów i na cele ujęte w budżecie, w formach przewidzianych w ustawie<sup>3</sup>. Ogranicza to swobodne uznanie dysponentów środków publicznych, zmniejszając ryzyko nadużyć, a z drugiej strony wymusza racjonalizację gospodarowania tymi środkami, zobowiązując do określonego postępowania poprzedzającego zawarcie umowy z wykonawcą, i ma na celu zapewnienie równego traktowania wszystkich podmiotów zainteresowanych wykonywaniem zadań publicznych.

## 2. Pojęcie i klasyfikacja dotacji

Pojęcie „dotacja” wywodzi się z łacińskiego słowa *donatio*, to jest przysporzenie, wyposażenie kogoś w dobra materialne. Dotacja jest niczym innym jak szczególnym rodzajem wydatku z budżetu (państwowego lub samorządowego), jednakże dotacji mogą udzielać również i inne podmioty, np. fundacje, w tym prywatne, państwowe fundusze celowe czy agencje państwowe<sup>4</sup>. Dotacja jest więc wydatkiem z jednego budżetu na rzecz drugiego, co oznacza, że środki finansowe beneficjenta nie znajdują się w budżecie donatora. Jeśli dotacja udzielana jest z budżetu państwa lub z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, to na podstawie obowiązujących przepisów prawa ma zawsze służyć finansowaniu i prawidłowej realizacji zadania publicznego. Tym samym należy traktować dotację wyłącznie jako środek finansowy służący prawidłowej realizacji określonego zadania o charakterze ustawowym i obowiązkowym na szczeblu państwa bądź na szczeblu j.s.t. Podkreślić należy, że administracja publiczna ma obowiązek realizowania zadań publicznych określonych w ustawach i może te zadania, niewymagające wydawania decyzji administracyjnych, stosowania środków władczych czy też przymusu państwowego, przekazywać na rzecz organizacji pozarządowych. Jednakże w przypadku jednostek samorządu terytorialnego do-

---

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>3</sup> Zob. szerzej J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 166 i n.

<sup>4</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 199.

tyczyć to może wyłącznie zadań własnych, bowiem przepisy prawa materialnego, w tym samorządowych ustaw ustrojowych i ustawy o finansach publicznych, nie przewidują podzlecenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, bowiem środki na realizację tych zadań nie pochodzą z dochodów własnych gminy, powiatu czy województwa, lecz z budżetu państwa i są przekazywane do budżetu samorządowego na zasadzie transferu (często w postaci dotacji celowej bądź subwencji). Dotacja może również dotyczyć zadania o charakterze nie-obowiązkowym, ale wówczas przekazanie dotacji na takie zadanie zależy od wyłącznej woli donatora oraz wysokości środków publicznych, którymi on dysponuje, a po stronie beneficjenta nie rodzi roszczenia o przekazanie środków. Dotacja nie może służyć finansowaniu innych celów niż realizacja zadań publicznych i nie może być wydatkowana na bieżącą działalność czy też inwestycje organizacji pozarządowych, bowiem w sferze zainteresowania administracji nie leży finansowanie bieżącej działalności statutowej trzeciego sektora, ale efektywna realizacja zadań publicznych. Dlatego też organizacja pozarządowa może otrzymać dotację wyłącznie na zadanie publiczne i tylko w takim zakresie, w jakim przepis prawa materialnego oraz klasyfikacja budżetowa wskazująca w rozdziale rodzaj zadania, a w paragrafie źródło wydatku wskazują, iż można organizacji takiej dotacji udzielić<sup>5</sup>.

Zgodnie z art. 124 ustawy o finansach publicznych jednym z rodzajów wydatków budżetu państwa i (analogicznie) budżetów j.s.t. są dotacje, traktowane jako podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizowania zadań publicznych. Dotacje dzielą się na podmiotowe, przedmiotowe i celowe. Jak stanowi art. 127 ust. 1 ustawy – dotacje celowe przeznaczone są na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Dotacje celowe to również środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym oraz na realizację kosztów związanych z inwestycjami, a także na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Zatem w świetle obowiązujących przepisów organizacje pozarządowe mogą otrzymywać środki na realizację zadań publicznych zleconych im do wykonania. Z kolei dotacje przedmiotowe (art. 130) stanowią środki przeznaczone na dopłaty do określonych wyrobów lub usług kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacje te mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa, ale z uwzględnieniem ich równoprawności. Kolejny rodzaj dotacji to dotacje podmiotowe (art. 131), które obejmują środki wyłącznie

<sup>5</sup> Zob. W. Lachiewicz, M. Legutko, M. Winiarz, *Udzielanie dotacji z budżetów samorządów wraz z wzorami dokumentów, komentarzem i orzecznictwem*, wyd. Municipium S.A., Warszawa 2006, s. 16 i n.

dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej z przeznaczeniem na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Nie mogą być one przeznaczone na inne cele niż działalność bieżąca, a jedynym ich beneficjentem może być podmiot wskazany wprost w tej ustawie lub umowie międzynarodowej. Przykładem dopuszczalności uzyskania dotacji podmiotowej przez organizację pozarządową z budżetu państwa jest art. 18 ust. 5 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym<sup>6</sup>.

### 3. Udzielanie dotacji organizacji pozarządowej

Udzielenie dotacji celowej odbywa się na podstawie umowy zawartej przez dysponenta części budżetowej lub organ wykonawczy j.s.t. z beneficjentem. Zgodnie z art. 151 ustawy o finansach publicznych organ może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań, przyznając jednocześnie dotację celową na ich realizację. Umowa z organizacją pozarządową powinna określać:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki przyznano dotację, i termin jego wykonania,
- wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności,
- termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego),
- tryb kontroli wykonywania zadania,
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadań realizowanych za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

Podmioty, którym udzielono dotacji, a więc zarówno z sektora publicznego, jak i organizacje pozarządowe, są zobowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków z nich dokonywanych, a zatwierdzenie rozliczenia dotacji (w zakresie rzeczowym lub finansowym) przedstawionego przez zobowiązaną do tego przez dysponenta środków jednostkę powinno nastąpić w terminie 30 dni, a w przypadku dotacji na zadania realizowane za granicą – 60 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku dotacji udzielanych z budżetu państwa organizacjom pozarządowym wprowadzono obowiązek prowadzenia przez nie wyodrębnionej ewidencji księgowej zarówno środków otrzymanych w formie dotacji, jak i wydatków dokonywanych z tych środków. Jest to regulacja szersza niż wynikająca z art. 2 i 4 ustawy o rachunkowości<sup>7</sup> i wymaga od podmiotu prowadzenia kont analitycz-

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 573).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

nych odrębnie dla środków otrzymanych i odrębnie dla dokonywanych wydatków. Podobnej regulacji nie ma natomiast w dziale V ustawy, który reguluje kwestie dotacji udzielanych z budżetu j.s.t. Brak uregulowań w części samorządowej ustawy o finansach publicznych powoduje, że organy samorządowe nie są zobowiązane do terminowego zatwierdzania rozliczenia dotacji oraz kontroli prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej przez organizacje pozarządowe. Brak konsekwencji ustawodawcy w części samorządowej i pozostawienie luk prawnych może powodować skrajnie niekorzystne skutki z punktu widzenia finansów publicznych.

Nowym rozwiązaniem obowiązującym od 2010 r. jest przepis art. 219 ust. 2, zgodnie z którym z budżetu j.s.t. mogą być udzielane dotacje przedmiotowe nie tylko samorządowym zakładom budżetowym, ale również innym podmiotom, o ile odrębne przepisy tak stanowią. Mogą to być zarówno podmioty zaliczone, jak i niezaliczone do sektora finansów publicznych, ale o tym, komu może zostać przyznana dotacja, nie decyduje rada gminy (powiatu czy sejmik), ale ustawodawca, wskazując wprost w ustawach szczególnych prawo określonych podmiotów do otrzymania tego typu dotacji. Zgodnie z art. 221 podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu j.s.t. dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, w tym na dofinansowanie wydatków inwestycyjnych związanych z ich realizacją. Zatem w przypadku dotacji udzielanych z budżetu j.s.t. ustawodawca wiąże cele publiczne z realizacją zadań tej jednostki, co oznacza, że podmioty spoza sektora finansów publicznych, realizując zadania publiczne, realizują określone w umowie z dawcą środków cele publiczne, a nie własne zadania statutowe. Intencją ustawodawcy jest więc osiągnięcie wymiernych efektów i celów publicznych, a nie celów w wymiarze pożytku czy przysporzenia jedynie dla samej organizacji. Powiązanie zadań publicznych z celami publicznymi wskazuje, że skutek zlecenia zadanie przejęte do realizacji przez organizację pozarządową nie staje się jej zadaniem, lecz ma ona jedynie upoważnienie do jego realizacji na rachunek i w imieniu organu publicznego na rzecz wspólnoty samorządowej określonego szczebla. Można więc przyjąć, że cele publiczne w rozumieniu art. 221 ustawy o finansach publicznych to nic innego, jak działalność pożytku publicznego realizowana przez organizacje pozarządowe na podstawie art. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup>, określona jako działalność społecznie użyteczna realizowana przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych wskazanych w tej ustawie. Ponadto cele publiczne to również realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w trybach odrębnych niż wskazane w ustawie o działalności pożytku publicznego, gdzie zadania publiczne są realizowane, a cele publiczne wynikające z umowy lub uchwały organu

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

stanowiącego i umowy zostają osiągnięte. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r., a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy j.s.t. z samorządowym zakładem budżetowym.

#### **4. Tryb postępowania o udzielenie dotacji**

Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Zatem zlecenie zadania i udzielenie dotacji na zadania określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego następuje zgodnie z przepisami tej ustawy, w trybie konkursowym lub uproszczonym, albo bez przeprowadzenia konkursu w sytuacjach stanów nadzwyczajnych, klęsk żywiołowych czy awarii technicznych. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji zarówno na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego w odniesieniu do zadań w niej wskazanych, jak też w odniesieniu do innych zadań publicznych zleczanych poza tą ustawą następuje na podstawie umowy zawartej z beneficjentem. Różnica polega jednak na tym, że w odniesieniu do ustawy o działalności pożytku publicznego – ramowy wzór umowy określa rozporządzenie wykonawcze do ustawy, natomiast w zakresie innych zadań niż określone w ustawie o pożytku publicznym zastosowanie ma wprost § 3 art. 221 ustawy o finansach publicznych. Podkreślić należy, że umowa, o której mowa w powołanym przepisie, ma charakter hybrydowy, bowiem relacja, którą ona kreuje, nie ma wyłącznie charakteru cywilnoprawnego, skoro zawiera w sobie elementy upoważnienia administracyjnego i sama poprzez swoją treść staje się takim upoważnieniem.

#### **5. Rozliczanie dotacji**

Dotacja od innych wydatków budżetu różni się przede wszystkim szczególnymi zasadami jej rozliczania, które określone są wprost w przepisach prawa materialnego. W odniesieniu do dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. zastosowanie mają postanowienia zawarte w dziale V ustawy o finansach publicznych, co oznacza, że zasady dotyczące udzielania i zwrotów dotacji z budżetu państwa i budżetów j.s.t., choć podobne, nie są jednak tożsame i istotnie się różnią. Dowodzi to niekonsekwencji ustawodawcy i prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej beneficjentów, w zależności od sytuacji prawnej donatora i tego, jakim przepisom on podlega.



Rozliczenie dotacji z całą pewnością nie może ograniczyć się do faktu złożenia sprawozdania przez organizację pozarządową i faktycznego odbioru tego sprawozdania przez donatora. Donator, otrzymując sprawozdanie, powinien je zweryfikować i sprawdzić:

- czy beneficjent był podmiotem uprawnionym do otrzymania środków publicznych w formie dotacji;
- czy w prawidłowym trybie i prawidłowej wysokości środki zostały mu przekazane;
- czy otrzymał wszystkie środki publiczne, jakie miał zagwarantowane w umowie bądź które wynikały z wyliczenia ustawowego;
- czy nie przekazano mu środków nienależnych bądź czy nie pobrał środków w nadmiernej wysokości;
- czy wydatkował dotację zgodnie z jej przeznaczeniem;
- czy i w jakiej wysokości powinien środki zwrócić, bądź ile środków powinno być mu dopłacone jako środki należne, których *de facto* nie otrzymał.

Istotną sprawą jest, by nie ograniczać kontroli ze strony udzielającego dotacji tylko do kwestii odbioru sprawozdania i rozliczenia jej *ex post*, ale przede wszystkim dokonywać kontroli w trakcie realizacji zadania finansowanego środkami publicznymi, a przede wszystkim, by zwracać uwagę, czy beneficjent nie stracił w trakcie realizacji zadania cech podmiotu uprawnionego do przekazania mu dotacji i tym samym – czy nie powinien zwrócić otrzymanych środków. Kontrolujący powinien także ocenić, czy środki wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem i we właściwym czasie. W art. 251 ustawy wskazano, że dotacje udzielone z budżetu j.s.t. w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, a w przypadku podjęcia przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 263 ust. 2 o wydatkach niewygasających, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. Nie dotyczy to jednak dotacji dla organizacji pozarządowych, bowiem wymagałoby to zobowiązania organizacji pozarządowej – beneficjenta dotacji – do dokonywania wszystkich wydatków z tej dotacji na podstawie Prawa zamówień publicznych, co w praktyce jest nierealne, ponieważ prowadziłoby do obowiązku stosowania przez organizacje pozarządowe przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w każdym przypadku dokonywania wydatku z dotacji, niezależnie od wysokości tego wydatku. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu j.s.t. w części niewykorzystanej do końca roku jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji, co oznacza, że sytuacja podmiotów jest zróżnicowana i preferowane są te organizacje, z którymi zostały zawarte umowy roczne.

Art. 251 ust. 4 ustawy stanowi, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona,

albo – w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji – wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. W przypadku kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1–3 art. 251 naliczane są odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu. Z kolei art. 252 ust. 1 przewiduje, że dotacje udzielone z budżetu j.s.t.:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
  - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia powyższych okoliczności.

Podkreślić należy, że ustawa definiuje jedynie sytuację pobrania dotacji nienależnie lub w nadmiernej wysokości, wskazując, że dotacjami takimi są dotacje otrzymane z budżetu j.s.t. w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie, lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są zaś dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Ustawa nie definiuje natomiast, co należy rozumieć przez wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, ale ustanawia termin zwrotu – w przypadku wykorzystania niezgodnego z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości – jako maksymalnie 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Mogą one zostać stwierdzone w toku weryfikacji sprawozdania, w trakcie kontroli, a także już po wykonaniu zadania i jego rozliczeniu. Wobec brzmienia art. 252 ust. 1 dziwnym rozwiązaniem wydaje się ust. 2 tegoż przepisu, który stanowi, że w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zatem jeżeli umowa z beneficjentem trwa krócej niż rok budżetowy i organ dotujący stwierdził przypadek wykorzystania niezgodnego z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości, to nie może – nawet w sytuacji stwierdzenia tego faktu w czasie kontroli – nakazać zwrotu kwoty nieprawidłowo wykorzystanej w ciągu maksymalnie 15 dni, lecz musi czekać ze zwrotem do upływu okresu wykorzystania dotacji (upływu okresu trwania umowy), gdyż po zakończeniu umowy organizacja ma jeszcze 15 dni na zwrot. Ponadto art. 252 ust. 5 stanowi, że zwrotowi do budżetu j.s.t. podlega tylko ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. W praktyce pojawia się więc problem, co robić w sytuacji, gdy organ stwierdzi, że cała udzielona i przekazana dotacja wydatkowana została niezgodnie z przeznaczeniem. Wówczas należałoby uznać, że część wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem wyniosła 100% kwoty przekazanej.

Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu j.s.t. nalicza się zgodnie z art. 252 ust. 6, począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zgodnie z art. 253 ustawy, przepisów art. 251 i art. 252 nie stosuje się, jeżeli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji. Zatem organy stanowiące j.s.t., podejmując uchwały w sprawie udzielania, przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji w innym trybie niż ustawa o działalności pożytku publicznego, muszą dla określenia trybu i zasad zwrotu dotacji – inaczej niż czyni to art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych – wskazać podstawę ustawową dla takiego określenia w swoich uchwałach tych elementów, inaczej niż czyni to ustawa o finansach, pod rygorem naruszenia art. 253 w sposób istotny, co może spowodować stwierdzenie nieważności takiej uchwały przez organ nadzoru.

## **6. Dotacje przekazywane szkołom i placówkom niepublicznym na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty**

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>9</sup> w art. 90 przewiduje, że:

- niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy;
- niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy, a także niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu – odpowiednio gminy lub powiatu – w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego pod warunkiem, że osoba prowadząca przedszkole, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;
- niepubliczne szkoły podstawowe specjalne i gimnazja specjalne oraz szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi, otrzymują dotacje z budżetu powiatu.

Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, oraz na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego – pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Jeżeli do przedszkola uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej, to przedszkole, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z ust. 2b art. 90, do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych przedszkoli w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku niepublicznego przedszkola na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, gmina ta pokrywa koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 75% wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Organizacja pozarządowa prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, z tym że na ucznia niepełnosprawnego – w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Jeżeli niepubliczną formą wychowania przedszkolnego, o której mowa w ust. 2d art. 90 ustawy, jest objęty uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę formę wychowania przedszkolnego, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z ust. 2d, do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego ucznia i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych form wychowania przedszkolnego w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku niepublicznej formy wychowania przedszkolnego na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, gmina ta pokrywa koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 40% wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia dotacji dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego ucznia.

Dotacje dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a art. 90 ustawy przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie – odpowiednio danej gminy lub powiatu – wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

Placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy, otrzymują na każdego wychowanka dotacje z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku niepublicznych ośrodków umożliwiających realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju ośrodków w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że osoba prowadząca placówkę przedstawi planowaną liczbę wychowanków organowi właściwemu do udzielenia dotacji nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Szkoły niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej oraz placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10, mogą otrzymywać dotacje z budżetu powiatu.

Dotacje, o których mowa w ust. 1a–3a art. 90 ustawy, są przekazywane w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, na rachunek banko-

wy szkoły lub placówki. Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki, a organy jednostek samorządu terytorialnego, które przyznają dotacje, mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy j.s.t. mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

Zgodnie z art. 90 ust 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a–3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Analiza art. 90 ust. 1 ustawy przesądza nie o uprawnieniu, ale o obowiązku przekazania dotacji z budżetu gminy. Skoro więc ustawodawca stanowi o obowiązku przekazania dotacji, to tym samym po stronie organu gminy leży obowiązek jej udzielenia. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, jaki charakter ma dotacja udzielana przez organ j.s.t. i do jakiej kategorii można ją zaliczyć? Wydaje się, że nie jest to dotacja celowa, ponieważ na gruncie ustawy o finansach publicznych ustawodawca zawsze warunkuje przekazanie dotacji obowiązkiem zawarcia stosownej umowy pomiędzy dotującym a podmiotem dotowanym, natomiast w tym przypadku takiego obowiązku nie ma. Biorąc pod uwagę treść art. 130 i 219 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, trzeba stwierdzić, że – ze względu na rodzaj działalności, jaką prowadzą szkoły i przedszkola niepubliczne – nie świadczą one usług na zewnątrz oraz nie zajmują się działalnością produkcyjną, stąd też nie może to być dotacja przedmiotowa. Zatem właściwą formą dotacji, jaka udzielana jest w trybie art. 90 ustawy o systemie oświaty, jest dotacja podmiotowa, a organem uprawnionym do ustalenia trybu jej udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania (uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania), a także terminu i sposobu rozliczenia dotacji, jest organ stanowiący j.s.t., co wynika z treści art. 90 ust. 4 ustawy. Organem udzielającym dotacji będzie więc organ stanowiący, a nie organ wykonawczy j.s.t., gdyż w przypadku art. 90 mamy do czynienia z dotacją należną z mocy samego prawa i organ wykonawczy nie pełni roli dysponenta, jak to ma miejsce w sytuacji dotacji celowej, przewidzianej np. na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego. Organ wykonawczy jest tylko wykonawcą uchwały organu stanowiącego i podmiotem przekazującym środki, ponieważ wykonuje on budżet j.s.t., ale nie może skutecznie

skorzystać ze swoich kompetencji, dopóki uchwała o trybie dotowania nie zostanie podjęta przez radę. Ponadto z art. 90 ust. 2 wynika nie jaką kwotę dotacji niepubliczna placówka otrzyma, ale jakie są zasady jej obliczenia. Zasady te mogą być przez radę modyfikowane jedynie w ten sposób, iż zwiększy ona odsetek udzielanej dotacji, natomiast nie może niedookreślić w uchwale, jaki konkretnie to będzie procent dla danego typu szkoły lub placówki, wprowadzając postanowienie np. „nie mniej niż” czy „w przedziale od...do”. Dyspozycja art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty przesądza jednoznacznie, że organ wykonawczy gminy nie może otrzymać upoważnienia od rady do dokonywania korekty procentowej przekazywanych dotacji dla podmiotów niepublicznych prowadzących działalność oświatową. Ponadto organ wykonawczy nie może wstrzymać przekazywania dotacji dla podmiotu prowadzącego taką placówkę, w tym dla organizacji pozarządowej, nawet w sytuacji, gdy nie posiada informacji dotyczącej faktycznej liczby uczniów czy wychowanków w danym miesiącu, bo informacja taka nie została mu złożona. Zarówno organ wykonawczy, jak i organ stanowiący gminy nie mogą wprowadzać dodatkowych obowiązków dla beneficjenta dotacji niż wymienione w art. 90, od których uzależnia się przekazanie lub udzielenie dotacji. Niedopuszczalne wydaje się również żądanie składania informacji miesięcznej na temat liczby uczniów lub wychowanków pod rygorem odpowiedzialności karnej oraz uzależnianie wielkości przekazanych środków nie od ilości dzieci w placówce, lecz od ilości czasu przebywania dziecka w placówce.

Zmusza to w konsekwencji organ prowadzący niepubliczną formę wychowania, przedszkole lub szkołę do kontroli w zakresie kwoty i zmian w zakresie części oświatowej subwencji ogólnej dla szkół publicznych, gdyż każda zmiana w budżecie skutkować musi analogiczną zmianą kwoty przekazywanej dotacji. Skoro w przypadku dotacji z art. 90 ustawy o systemie oświaty nie mamy do czynienia z dotacją celową, a więc nie ma umowy pomiędzy dotującym a dotowanym, to pojawia się problem, czy dotowanemu służy regres do organu o jej udzielenie i przekazanie dla placówki niepublicznej. Wydaje się, że tak, a za takim stanowiskiem przemawia treść ust. 3c art. 90 ustawy, który stanowi o terminie przekazania dotacji, oraz utrwalone już orzecznictwo sądowe<sup>10</sup>.

Kolejny problem związany z dotacją przewidzianą w art. 90 ustawy dotyczy obowiązków, jakie przepis ten nakłada na organ lub osobę prowadzącą niepu-

<sup>10</sup> W świetle postanowienia SN z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt III CZP 88/07 (Biuletyn IC SN 2007, nr 11) wymienione w art. 90 ustawy z 1991 r. o systemie oświaty niepubliczne placówki, uprawnione do dotacji, nie podlegają podmiotom zobowiązanym do udzielenia dotacji. W ustawie o systemie oświaty ustawodawca nie przewidział potrzeby władczego orzekania w przedmiocie dotacji należnej niepublicznym szkołom i innym placówkom. Co więcej, nawet gdyby taki obowiązek dopuścić, to nie można by wykluczyć dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przyznanej dotacji, lecz niewypłaconej lub wypłaconej częściowo, ponieważ ustawodawca nie przewidział możliwości dochodzenia dotacji na drodze administracyjnej.

bliczną placówkę oświatową. Analiza art. 90 ust. 2a i 2b prowadzi do wniosku, że niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z przedszkolem, czy szkołą niepubliczną, jedynym ustawowym warunkiem przekazania dotacji jest podanie przez osobę prowadzącą szkołę lub przedszkole organowi właściwemu do udzielania dotacji planowanej liczby uczniów lub wychowanków nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji<sup>11</sup>. I jest to jedyny warunek stawiany na gruncie ustawy podmiotom prowadzącym niepubliczne placówki oświatowe. Kolejny aspekt wiąże się z kwestią ustalenia wysokości dotacji – albo w odniesieniu do subwencji ogólnej przekazywanej j.s.t. w wysokości odpowiadającej kwocie przypadającej na jednego ucznia, albo procentowe odniesienie się do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w placówkach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia lub wychowanka, z tym że na ucznia lub wychowanka niepełnosprawnego – nie mniej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego lub szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem stwierdzić trzeba, że pomimo braku umowy pomiędzy dotującym a beneficjentem dotacji najważniejsze elementy – sposób obliczenia należnej kwoty, termin przekazania i warunek uzyskania – określa sam przepis rangi ustawowej. Równocześnie w art. 90 ust. 2b, 2c i 2d ustawy o systemie oświaty ustawodawca posługuje się pojęciem „wydatki bieżące”. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje jednak tego pojęcia, a zatem trzeba odwołać się do pojęcia dotacji podmiotowej służącej – zgodnie z art. 130 ustawy o finansach publicznych – finansowaniu takich wydatków. Pojęcia tego nie należy utożsamiać z jakimś potocznym, utartym rozumieniem określenia „wydatki bieżące”, lecz rozumieć je tak, jak to określa ustawa o finansach publicznych<sup>12</sup>. Ponadto zgodnie z art. 90 ust. 2c, jeżeli do przedszkola, o którym mowa w ust. 2b, uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej, to przedszkole, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z ust. 2b, do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych przedszkoli w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku niepublicznego przedszkola na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów

<sup>11</sup> Tak Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1561/07 (CBO SA) – rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji w formie uchwały, której przepisy powinny być zgodne z regulacją ustawową. Dlatego też za niedopuszczalne należy uznać nakładanie w uchwale dodatkowych obowiązków, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie.

<sup>12</sup> Zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 319/07 (CBO SA) – wydatki bieżące w rozumieniu art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty odpowiadają zakresowi art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych.



udzielonej dotacji, gmina ta pokrywa koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 75% wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Istotnym problemem na tle wykładni tego przepisu jest odpowiedź na pytanie, w jakiej wysokości trzeba przekazywać dotację na ucznia. Otóż zgodnie z orzeczeniem TK, art. 90 ust. 2 c nie jest zgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim nakazuje pokrycie wyższych kosztów dotacji – w przeliczeniu na jednego ucznia – niż dotacje przysługujące przedszkolom niepublicznym usytuowanym na terenie gminy zobowiązanej, w tej części kosztów, która przekracza iloczyn ustalonego przez gminę zobowiązaną wskaźnika procentowego i kwoty wydatków bieżących, o których mowa w ust. 2b tego artykułu, ustalonych przez gminę uprawnioną do refundacji; jest niezgodny z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>13</sup> Zatem, po dniu 31 grudnia 2009 r. obowiązek zwrotu następuje po kosztach, a więc w wysokości kwoty dotacji przysługującej przedszkolom niepublicznym usytuowanym na terenie gminy zobowiązanej. Rozstrzygnięcie Trybunału trzeba odnosić jednak wąsko, tylko do zakwestionowanego art. 90 ust. 2c, i nie ma podstaw dla stosowania go przez analogię do przedszkoli i szkół publicznych oraz do sytuacji obowiązku zapłaty na podstawie art. 90 ust. 2e tej ustawy.

Następny problem wynikający z art. 90 ustawy związany jest z przekazywaniem dotacji, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Wyjaśnić jednak trzeba, czy dotacja jest przekazywana na „zapisaną”, czy faktyczną (uczęszczającą) liczbę uczniów lub wychowanków, oraz co zrobić w sytuacji, gdy liczba zgłoszona we wniosku jest niższa lub wyższa niż faktyczna liczba uczniów lub wychowanków. Ustawa o systemie oświaty jednoznacznie tego nie przesądza, natomiast próby rozwiązania tych problemów pojawiają się w orzecznictwie. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 26 lipca 2006 r. – z przepisów art. 90 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty wynika, że dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Podawana przez szkołę w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji planowana liczba uczniów służy powiatowi jedynie do planowania wysokości dotacji na rok następny. Nie może być natomiast wykorzystywana jako podstawa obliczenia dotacji należnej<sup>14</sup>. Powstaje jednak problem, co robić w sytuacji, gdy osoba prowadząca placówkę informacji o liczbie uczniów za kolejne miesiące nie podaje lub nie aktualizuje i występują rozbieżności co do liczby uczniów wskazanej we wniosku na 30 września i liczby faktycznej. Wówczas mimo wszystko uznać należy za niedopuszczalne wstrzyma-

<sup>13</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07 (OTK-A 2008/10/182).

<sup>14</sup> Zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 97/06 (CBO SA).

nie wypłat transz dotacji do czasu złożenia informacji miesięcznej o liczbie uczniów. Ponadto jej niezłożenie lub nieterminowe złożenie nie powinno skutkować zaprzestaniem przez organ wykonawczy realizacji ustawowego obowiązku przekazywania dotacji. W takim przypadku organ wykonawczy winien realizować wypłaty na podstawie dostępnych danych lub wniosku z dnia 30 września, i ma taki obowiązek nawet wtedy, kiedy wskutek jego realizacji miałyby powstać nadpłata lub konieczność wyrównania niedoboru<sup>15</sup>. W świetle powołanego orzeczenia nie ma nawet znaczenia, czy powstanie nadpłata lub niedopłata kwoty przekazanej dotacji, bowiem najistotniejszy jest sam fakt realizacji obowiązku przekazania należnej dotacji. Organy j.s.t. nie są także uprawnione do ograniczania wysokości dotacji poprzez przyjęcie jako kryterium decydującego wymiaru czasu, jaki dziecko rzeczywiście przebywa w placówce oświatowej. Wskazane kryterium uznane zostało również za niedopuszczalne w świetle orzecznictwa<sup>16</sup>. Istotnym problemem jest także wprowadzanie dodatkowych, nieznanych ustawie obowiązków na prowadzących niepubliczne placówki<sup>17</sup> lub próby ustalenia wysokości dotacji w inny sposób, niż to wynika z treści art. 90<sup>18</sup>.

Organy j.s.t. nie mają także prawa ingerencji w sposób wydatkowania dotacji. Nie przeczą temu stwierdzeniu uprawnienia kontrolne w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów j.s.t. W ramach takiej kontroli można bowiem sprawdzić i zweryfikować cele, na jakie dotacja została wydana, oraz fakt rzeczywistego jej wydatkowania. Środków dotacji nie można przeznaczyć na wydatki majątkowe i inwestycyjne szkoły oraz zakupy środków trwałych o wartości jednostkowej powyżej 3500 zł. Natomiast można je wydawać na remonty zaliczone do wydatków bieżących.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący j.s.t. ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Przepis ten wyznacza zarazem uprawnienie dla organu stanowiącego do określenia niezbędnych elementów w uchwale, ale stanowi zarazem również

<sup>15</sup> Zob. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Sz 1046/05 (CBO SA).

<sup>16</sup> Nie można uzależniać ani ograniczać wysokości dotacji poprzez wymiar czasu przebywania w nim dziecka (tak WSA w Poznaniu w powołanym już wyroku z dnia 29 stycznia 2008 r.).

<sup>17</sup> Uchwała RIO w Łodzi z dnia 26 stycznia 2009 r. Nr 2/5/2009 (OwSS 2009/2/48) – Organ stanowiący może zobowiązać osoby prowadzące przedszkola do wskazania we wniosku jedynie liczby uczniów niepełnosprawnych. Nie ma natomiast obowiązku określania rodzajów niepełnosprawności uczniów.

<sup>18</sup> NSA w Wyroku z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 97/06 uznał za naruszenie art. 90 sytuację, w której wypłata dotacji na podstawie uchwały następowała według planowanej liczby uczniów w sprawozdaniu GUS na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, a nie według faktycznej liczby uczniów wykazywanej zgodnie z uchwałą powiatu na 1 dzień każdego miesiąca.

granicę kompetencji tego organu w tym zakresie. Jednakże określając termin i sposób rozliczenia dotacji, organ stanowiący powinien kierować się dyspozycją zawartą w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych, gdyż ustalenie innych zasad rozliczania czy zwrotu dotacji naraża taki akt prawa miejscowego na stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru na podstawie art. 253 ustawy o finansach publicznych. Uchwała, co prawda, nie ustanawia – w świetle art. 90 ust. 4 – organu udzielającego dotację dla niepublicznych jednostek oświaty, ponieważ tym jednostkom również wtedy, gdy są prowadzone przez organizacje pozarządowe, dotacja ta przysługuje z mocy prawa. Podkreślić należy, że na podstawie tego przepisu, dotacji nie mogą otrzymać żadne placówki publiczne, nawet jeśli uczęszcza do nich uczeń czy wychowanek niebędący mieszkańcem gminy.

## 7. Podsumowanie

Artykułu 90 ustawy o systemie oświaty nie można rozpatrywać w oderwaniu od zasad ogólnych określonych w ustawie o finansach publicznych. Stanowi on jednak *lex specialis*. Zauważyć należy, że art. 221 ustawy f.p. przewiduje, iż podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu j.s.t. dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań, a zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, natomiast jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z takim podmiotem. Pamiętać jednak należy, że – co prawda – przepis ten koresponduje z zasadami ogólnymi ustawy o finansach publicznych ustanawiającymi zasady realizacji zadań publicznych i poniekąd je uszczegóławia, jeśli chodzi o podstawy prawne zlecenia (powierzenia) zadań publicznych, ale „samodzielne” ustalenie przez j.s.t. zasad udzielania dotacji z budżetu może dotyczyć wyłącznie zadań, które leżą poza zakresem regulacji art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego. Niejednokrotnie jednak odrębne ustawy szczegółowe (np. ustawa o systemie oświaty czy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) wskazują cel dotowania wpisujący się wprawdzie przedmiotowo w zakres przewidziany art. 4, ale wymagający właśnie na podstawie tych ustaw szczególnych uregulowania przez j.s.t. odrębnych trybów udzielania, rozliczania i kontroli dotacji z budżetu j.s.t. (jak np. dotacji dla szkół prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych).

**Bibliografia:****Pozycje książkowe i artykuły:**

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Lachiewicz W., Legutko M., Winiarz M., *Udzielanie dotacji z budżetów samorządów wraz z wzorami dokumentów, komentarzem i orzecznictwem*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2006.

**Akty normatywne:**

- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. 2013 poz. 330 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j.: Dz.U. 2014 poz. 1118 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, t.j.: Dz.U. 2015 poz. 573.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j.: Dz.U. 2013 poz. 885 ze zm.

**Orzecznictwo:**

- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Sz 1046/05, CBO SA.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 97/06, CBO SA.
- Postanowienie SN z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt III CZP 88/07, Biuletyn IC SN 2007, nr 11.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 319/07, CBO SA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1561/07, CBO SA.
- Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07, OTK-A 2008/10/182.
- Uchwała RIO w Łodzi z dnia 26 stycznia 2009 r. Nr 2/5/2009, OwSS 2009/2/48.

## **The rules for the award and controlling of the use of educational grants for schools conducted by entities outside the public finance sector**

### **Summary**

Education is one of the most important tasks of the State-financed from the budget. Therefore, the method of financing is of interest not only to practice, but also science. Polish legal regulations provide for the possibility of entrusting tasks in this respect including measures not only individuals, but also non-governmental organizations (NGO). The basic form of financing is the special-purpose grant funding (subsidy) from the budget, which the use requires the determination of the principles of accounting and control.

**Keywords:** education, grant, expenditure, school, NGO.



<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.20>

Katarzyna KOCHEL

Doktorantka Uniwersytetu Łódzkiego

Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Karnego i Kryminalistyki

## Jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego a jurysdykcja sądów krajowych

### Streszczenie

W niniejszej pracy przedstawiono problematykę jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego w kontekście jurysdykcji sądów krajowych, omawiając najczęściej pojawiające się problemy w literaturze na tym tle. Zwrócono również uwagę na kwestie harmonizacji prawa krajowego w kontekście coraz liczniejszych norm, odnoszących się do odpowiedzialności indywidualnej, będącej następstwem naruszenia norm prawa międzynarodowego.

**Słowa kluczowe:** zasada komplementarności, jurysdykcja krajowa, jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego.

### 1. Wstęp – powstanie oraz status MTK

Obserwowany w ostatnim czasie dynamiczny rozwój społeczeństwa i państwa niesie za sobą nie tylko wiele korzyści dla międzynarodowej społeczności, ale również liczne zagrożenia – stwarza ciągle nowe możliwości popełniania coraz bardziej wyszukanych, najcięższych zbrodni, w tym zbrodni wagi międzynarodowej. Stąd ważnym działaniem w zakresie zapobiegania aktom przemocy i barbarzyństwa jest tworzenie norm międzynarodowego prawa karnego. Istotnym wydarzeniem, mającym ogromne znaczenie w tym kontekście, była Konferencja Dyplomatyczna Narodów Zjednoczonych, która odbyła się w Rzymie i zaowocowała przyjęciem w dniu 17 lipca 1998 r. Statutu Rzymskiego<sup>1</sup>, powo-

---

<sup>1</sup> Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708), nazywany dalej „Statutem”.

lującego pierwszy w historii niezależny, stały międzynarodowy organ sądowy – Międzynarodowy Trybunał Karny<sup>2</sup>. Z dniem 1 lipca 2002 r., po dokonaniu wymaganych 60 ratyfikacji, Statut wszedł w życie, co zapoczątkowało nowy etap w historii międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości<sup>3</sup>, który jednocześnie stanowił zakończenie oraz podsumowanie procesu, zainicjowanego 50 lat wcześniej, wraz z utworzeniem Trybunału w Norymberdze, powstawania jurysdykcji karnej międzynarodowej. Można zatem powtórzyć za M. Królikowskim, iż utworzenie MTK jest wyrazem afirmacji wyższych celów współpracy międzynarodowej, dla której bodźcem jest naruszenie wartości istotnych dla społeczności międzynarodowej<sup>4</sup>.

Bazując na postanowieniach Statutu, zadanie Trybunału stanowi ściganie i orzekanie o najpoważniejszych zbrodniach o charakterze międzynarodowym, tj. ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych oraz zbrodni agresji. Przy czym jurysdykcja MTK została ograniczona do egzekwowania odpowiedzialności jednostek – osób fizycznych<sup>5</sup>.

Mając na uwadze, iż idea przyświecająca stworzeniu Statutu, a tym samym powstaniu MTK, to jest ściganie karnego sprawców najcięższych zbrodni przeciwko uznanym przez wspólnotę międzynarodową wartościom, spotyka się w zasadzie z powszechnym poparciem, to wskazać należy, że już samo funkcjonowanie Trybunału wzbudza wiele kontrowersji, które miały swój początek jeszcze przed jego powstaniem<sup>6</sup>. Obecnie zwraca się uwagę, że pomimo licznych nowych ratyfikacji kondycja międzynarodowego sądownictwa w sprawach karnych nie jest aż tak dobra, jak być powinna, a na taką sytuację mają wpływ różne okoliczności, takie jak między innymi zakres dopuszczalności wykonywania jurysdykcji przez MTK w konkretnej sprawie<sup>7</sup>, w kontekście jurysdykcji sądów krajowych. Wzajemna relacja między jurysdykcją krajową a jurysdykcją MTK ma znaczenie dla wielu aspektów, a na niektóre z nich zwrócić uwagę w niniejszym opracowaniu.

<sup>2</sup> Nazwany dalej „MTK” lub „Trybunałem”. Został ustanowiony jako stały organ sądowy w przeciwieństwie do Międzynarodowych Trybunałów Karnych dla byłej Jugosławii oraz Rwandy, powołanych *ad hoc* przez Radę Bezpieczeństwa ONZ jako środki przywrócenia i utrzymania międzynarodowego bezpieczeństwa. Więcej na temat międzynarodowych trybunałów zob. np. M. Matysiak, P. Domagała, *Międzynarodowe Trybunały Karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytowej*, Warszawa 2012.

<sup>3</sup> Tak stwierdził M. Cherif Bassiouni – ekspert ONZ, profesor prawa na uniwersytecie DePaul College of Law i prezes Międzynarodowego Instytutu Praw Człowieka.

<sup>4</sup> M. Królikowski, *Problem „Prawa Karnego Międzynarodowego”*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 53–54.

<sup>5</sup> W zakresie jurysdykcji dotyczącej państw właściwy jest Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

<sup>6</sup> T. Weigend, *Implementacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego na przykładzie RFN*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 6, s. 90.

<sup>7</sup> M. Rams, *Dopuszczalność wykonywania jurysdykcji przez MTK*, <http://www.psz.pl/tekst-6394/Michal-Rams-Dopuszczalnosa-wykonywania-jurysdykcji-przez-MTK>, [dostęp: 20.06.2014].



Przechodząc do omawiania zasadniczej problematyki niniejszych rozważań, w tym miejscu należy zaznaczyć, iż w postępowaniu przed MTK możliwe jest wyróżnienie dwóch podstawowych oraz tak samo ważnych nurtów procesu:

- I. dotyczącego kwestii rozstrzygnięcia, czy w danej sprawie mamy do czynienia z jurysdykcją MTK, a także czy postępowanie przed MTK jest dopuszczalne, mającego na celu ustalenie prawa, kumulującego spór kompetencyjny pomiędzy państwem oraz Trybunałem;
- II. o którym wspomniano już wcześniej, dotyczącego postępowania mającego na celu wykrycie i ukaranie sprawcy zbrodni.

Wydzielenie wskazanych nurtów postępowania przed MTK ma na celu zobrazowanie oraz podkreślenie specyfiki procesu w międzynarodowym prawie karnym, bowiem tylko pozytywne rozstrzygnięcie w przedmiocie jurysdykcji i dopuszczalności postępowania będzie prowadziło w konsekwencji do wydania przez ten organ orzeczenia w sprawie odpowiedzialności karnej<sup>8</sup>. Pozwoli także lepiej przyjrzeć się istocie problemu poruszanego w niniejszej pracy.

## **2. Relacje prawa krajowego a postanowienia MTK w kontekście procesu harmonizacji prawa karnego (tło dla dalszych rozważań)**

Zanim przejdę do dalszego omawiania właściwych kwestii, chciałabym jeszcze przedstawić skrótowo tło dla dalszych rozważań. Na przestrzeni ostatnich lat, jak wskazuje się w doktrynie, mamy do czynienia z zachodzącym zjawiskiem harmonizacji prawa karnego, które jest przedstawiane przede wszystkim w zakresie aktywności podejmowanych w ramach Unii Europejskiej. Warto jednak po raz kolejny przypomnieć, iż nie mniej ważne źródło harmonizacji tego prawa stanowią regulacje w zakresie kwestii odpowiedzialności za czyny ścigane w postępowaniu przed MTK – penalizowane przez prawo międzynarodowe<sup>9</sup>.

Odnosząc poczynione uwagi do problematyki jurysdykcji, należy stwierdzić za M. Rogacką-Rzewnicką, że od czasu kiedy koncepcja niezależności państwa w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych przestała być regułą, co wywodzi się z wyodrębnienia gałęzi międzynarodowego prawa karnego, niemożliwe jest już rozdzielenie prawa narodowego i międzynarodowego, tak jak i trudno oczekiwać pełnej dominacji czy też podporządkowania którejs z tych sfer. Od tego okresu wskazuje się na postępujący proces wzajemnego przenikania się tych obszarów, w efekcie którego obserwujemy obecnie znaczny

<sup>8</sup> M. Płachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Warszawa 2004, t. 1, s. 532–533.

<sup>9</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, *Wzajemne relacje między jurysdykcją krajową a jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego w aspekcie zagadnienia harmonizacji prawa*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6, s. 101.

stopień uniwersalności rozwiązań prawnych w obszarze prewencji i karania zbrodni o charakterze międzynarodowym. Postępowanie tego procesu, jak podnosi wskazana Autorka, jest wypadkową ciągłego rozszerzania jurysdykcji krajowej, a także usytuowania prawa narodowego w hierarchii źródeł prawa międzynarodowego oraz przejmowania przez krajowe prawo karne poszczególnych państw reguł wypracowanych w prawie międzynarodowym<sup>10</sup>.

### 3. Zasada komplementarności

Omawiając jurysdykcję MTK w odniesieniu do jurysdykcji krajowej, należy także odnieść się do zasady komplementarności (subsydiarności), którą określa się w literaturze przedmiotu mianem filaru funkcjonowania MTK<sup>11</sup>. Ta reguła została ujęta ogólnie (ustęp 10) w preambule Statutu, która odnosi się bezpośrednio do państw jako odpowiedzialnych za wykonywanie władzy sądowniczej w odniesieniu do sprawców zbrodni wojennych i komplementarnych wobec nich działań MTK, a następnie uszczegółowiona w art. 17 tego aktu. Zasada komplementarności w ugruntowanym już znaczeniu stanowi, iż Trybunał nie zastępuje krajowych porządków prawnych czy też jurysdykcji karnej państw, ale uzupełnia tylko krajowy system wymiaru sprawiedliwości, kiedy system ten nie jest efektywny lub w inny sposób nie spełnia swojej roli<sup>12</sup>. W praktyce są to sytuacje, kiedy sądy krajowe nie chcą lub nie są zdolne do rozstrzygnięcia danej sprawy. Zasada komplementarności, jako środek mający na celu podkreślenie pierwszeństwa krajowej jurysdykcji, jest zatem gwarancją poszanowania suwerenności państw – sygnatariuszy Statutu.

Mając na uwadze powyższe, przedstawiciele doktryny wskazują, iż obowiązek dostosowania prawodawstwa krajowego do regulacji Statutu wynika z treści zasady komplementarności. Przy czym wskazuje się, że jest to w praktyce komplementarność „ograniczona” lub „kontrolowana”, ponieważ Trybunał sprawuje kontrolę nad mechanizmami procesowymi implementacji tej zasady, jak również rozstrzygnięciami mogącymi w związku z tym powstać w sprawach spornych<sup>13</sup>.

Analizując problematykę uregulowania zakresu dopuszczalności wykonywania jurysdykcji przez MTK oraz mającej dla niej zasadnicze znaczenie zasady komplementarności, wypada odnieść się do zagadnienia jurysdykcji uniwersalnej w kontekście regulacji Statutu. Jurysdykcja MTK może być bowiem w bardzo ograniczonym zakresie uznana za odpowiadającą zasadzie jurysdykcji uniwersalnej, tj. w przypadku rozpoznania sprawy powierzonej temu organowi są-

<sup>10</sup> Tamże, s. 101.

<sup>11</sup> M. Płachta, dz. cyt., s. 513.

<sup>12</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, dz. cyt., s. 109.

<sup>13</sup> M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 252.

dowemu przez Radę Bezpieczeństwa. Należy również zwrócić uwagę, uwzględniając wskazania doktryny zamieszczone w literaturze, iż w pozostałym zakresie państwa-strony powierzyły MTK tylko ograniczoną jurysdykcję<sup>14</sup>, co stanowi przejaw ostrożności w zakresie „kodyfikacji” zasady jurysdykcji uniwersalnej w Statucie, fakt ten nie może być jednak uznany za dowód niedopuszczalności jej stosowania<sup>15</sup>.

#### 4. Jurysdykcja MTK a jurysdykcja sądów krajowych

Jak podnosi się w literaturze, problematyka wzajemnej relacji jurysdykcji MTK i jurysdykcji sądów krajowych jest złożonym zagadnieniem. Można bowiem analizować tę relację poprzez pryzmat regulacji materialnoprawnej, koncentrując się na odpowiedzialności podmiotowej lub przedmiotowej, badając różnice w unormowaniu krajowym i międzynarodowym, operując przykładami czynów będących zbrodniami o charakterze międzynarodowym, zawartymi w kodeksach karnych poszczególnych państw a tymi zawartymi w Statucie. To jest ważne zagadnienie z punktu widzenia określenia jurysdykcji oraz obowiązywania zasady *nullum crimen sine lege*, z którym część państw poradziła sobie, wprowadzając odrębną regulację – kodeks karny międzynarodowy. I tak, jak wskazuje się dalej w literaturze, zastosowanie takiego rozwiązania w polskim systemie prawa wyeliminowałoby szereg wątpliwości interpretacyjnych<sup>16</sup>. Podnosi się bowiem, że określona w art. 9 Konstytucji RP<sup>17</sup> identyfikacja z porządkiem prawnym międzynarodowym nie rozwiązuje problemu zakresu zasady komplementarności. Problem dotyczący komplementarności uwidacznia się w momencie zgodności zasad odpowiedzialności obowiązujących przed sądem krajowym i sądem prawa międzynarodowego. Analizując polskie unormowania, uwidacznia się odrębny charakter niektórych rozwiązań, niepozwalający na znalezienie owej zgodności. Są to, jak wskazuje się w doktrynie, różnice w zakresie unormowań art. 318 k.k.<sup>18</sup> i art. 28 Statutu w odniesieniu do skutków działania na rozkaz i zakresu podmiotowego odpowiedzialności żołnierzy, regulacji określających wiek, w którym można pociągnąć osobę do odpowiedzialności karnej, w kodeksie karnym – 17 i odpowiednio w niektórych przypadkach 15 lat, w Statucie – 18 lat. By zasada komplementarności spełniała swoją funkcję określoną normami prawa międzynarodowego, potrzebna jest zbieżność podmiotowych

<sup>14</sup> Mającą swoje źródło w zasadach terytorialności oraz obywatelstwa.

<sup>15</sup> T. Ostropolski, *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008, s. 129.

<sup>16</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, dz. cyt., s. 107.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

i przedmiotowych zasad odpowiedzialności. Jak do tej pory nie znalazła jednak uznania koncepcja uchylenia w krajowym porządku prawnym konstrukcji indywidualizujących odpowiedzialność karną osób tak, by niemożliwe było ich pociągnięcie do odpowiedzialności w przypadku zbrodni wskazanych w Statucie<sup>19</sup>.

Zwrócić należy również uwagę, z punktu widzenia określenia właściwej jurysdykcji, na wymogi zawarte w art. 17 Statutu Rzymskiego – 3 spośród 4 formalnych przesłanek wyłączających jurysdykcję MTK wymienionych w tym przepisie są związane z opisem warunków, odnoszących się do zasady komplementarności jurysdykcji Trybunału. Czwarta przesłanka odnosi się natomiast do sytuacji, w której uznaje się, że waga sprawy nie usprawiedliwia dalszego działania Trybunału, co stanowi wyłom od reguły legalizmu ścigania, który co do zasady ma zastosowanie w postępowaniu przed MTK. Należy nadmienić w tym miejscu, że także redakcja przepisu art. 17 ust. 1 pkt 1, która stanowi: „[...] orzeka, że sprawa jest niedopuszczalna”, wyraźnie określa charakter MTK jako organu w głównej mierze interwencyjnego. Warty podkreślenia wydaje się również w tym kontekście podnoszony w stosunku do regulacji art. 17 zarzut wskazujący na prawie całkowite pozbawienie Trybunału prawa wykonywania jurysdykcji na rzecz krajowych systemów. Analizując redakcję pojęcia „braku woli” oraz „niezdolności” do prowadzenia postępowania w świetle art. 17 Statutu uwiadamia się również problem swego rodzaju uznaniowości owych norm, co – jak podnosi się – wynika z ich abstrakcyjnego charakteru<sup>20</sup>.

Wskazać należy także, iż z działania jurysdykcji MTK są wyłączone, jak zostało zauważone w nauce przedmiotu, nie tylko sprawy znajdujące odzwierciedlenie w formule procesowej *ne bis in idem*<sup>21</sup>, ale także przypadki zaniechania wniesienia oskarżenia do sądu z racji zaistnienia podstaw do umorzenia postępowania przygotowawczego<sup>22</sup>. Nie będą miały tutaj jednak zastosowania, w odniesieniu do wyłączenia spod jurysdykcji MTK jako powody wynikające z krajowego porządku prawnego, te przeszkody procesowe, które zostały wyłączone na mocy generalnych zastrzeżeń Statutu: działanie na rozkaz, immunitety, amnestia czy też abolicja – jako okoliczności wykluczające prowadzenie postępowania w krajowym porządku prawnym. Nie mają one bowiem znaczenia dla prawnego określenia – na zasadzie komplementarności – jurysdykcji MTK<sup>23</sup>.

Mając na uwadze powyżej przedstawione traktowanie „przeszkód” do objęcia jurysdykcją MTK uregulowanych w prawie krajowym, należy stwierdzić, iż wyraża się w nich respekt dla poszanowania zasady pierwszeństwa krajowych norm prawnych. To poszanowanie pierwszeństwa krajowych norm prawnych ma

<sup>19</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, dz. cyt., s. 109–110.

<sup>20</sup> M. Rams, dz. cyt.

<sup>21</sup> Sprawy zawisłe przed krajowymi organami procesowymi alb mające przymiot *rei iudicate*.

<sup>22</sup> Przy czym nie można tutaj mówić o takich przypadkach, kiedy za wskazaną sytuacją stoi brak woli lub niezdolność państwa do rzeczywistego ścigania.

<sup>23</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, dz. cyt., s. 111.

swój wyraz w postanowieniach art. 8 i 19 Statutu, regulujących procedurę wydawania wstępnego orzeczenia o dopuszczalności jurysdykcji Trybunału – instytucję sprzeciwu wobec jurysdykcji MTK<sup>24</sup>.

Odnosząc się do poczynionych wcześniej rozważań, należy również przyjrzeć się ujemnym i dodatnim stronom postępowania dotyczącego zbrodni o charakterze międzynarodowym przed sądami krajowymi i przed MTK. I tak, w przypadku krajowego sądownictwa jako zalety należy wymienić: niskie koszty postępowania (przynajmniej w większości spraw), możliwość uczestniczenia w procesie ofiar zbrodni, łatwość dostępu do świadków i dowodów, możliwość uczestnictwa oraz obserwacji przebiegu procesu przez społeczność lokalną. Procedura przed MTK powala natomiast na bezstronne, obiektywne oraz profesjonalne prowadzenie postępowania. Jako wady procedowania przed sądami krajowymi wskazuje się natomiast brak bezstronności oraz niezależności sądu od innych władz danego kraju. Ujemne strony postępowania przed MTK to duże koszty funkcjonowania, utrudniony dostęp do świadków, dowodów itp., utrudniony dostęp dla ofiar (z uwagi na koszty), a także wizerunek organu narzuconego z zewnątrz<sup>25</sup>.

W związku z powyższym ONZ działa również na rzecz tworzenia sądów umiędzynarodowionych (mieszanych lub nazywanych także hybrydowymi), które są sądami krajowymi zawierającymi w swoim składzie oprócz sędziów krajowych także tych międzynarodowych. Sędziowie międzynarodowi mają decydujący głos w kwestii uznania winy lub niewinności oskarżonego. Takie rozwiązanie stanowi próbę powiązania atutów sądów krajowych i międzynarodowych<sup>26</sup>.

## 5. Zakończenie

Podsumowując prowadzone rozważenia, należy przede wszystkim wyrazić aprobatę dla podnoszonych przez przedstawicieli doktryny postulatów *de lege ferenda* wprowadzenia takich rozwiązań legislacyjnych, które nie tylko jednoznacznie określać będą sferę działania MTK w ujęciu zasady komplementarności, ale jednocześnie uspójnią krajowe rozwiązania prawne na różnych poziomach regulacji z regulacjami międzynarodowymi, zapewniając przejrzystość legislacyjną. Podkreślić należy także istotną rolę Statutu w procesie harmonizacji prawa karnego<sup>27</sup>. Wypada jednak zaznaczyć, iż chociaż sama idea powołania MTK, jak również wynikające z jej urzeczywistnienia poprzez postanowienia

<sup>24</sup> Tamże, s. 111.

<sup>25</sup> Na podstawie opracowania P. Grzybek, *Organy sądowe dla osób fizycznych*, [w:] *Sądownictwo międzynarodowe*, prezydent.pl, [online], 02.05.2014 [dostęp: 03.05.2014]. dostępny pod adresem: [http://m.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/5/1/sadownictwo\\_miedzynarodowe.pdf](http://m.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/5/1/sadownictwo_miedzynarodowe.pdf).

<sup>26</sup> Tamże. Takie sądy zostały już stworzone m.in. w Sierra Leone i Kambodży.

<sup>27</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, dz. cyt., s. 111–112.

Statutu przeobrażenia krajowych porządków prawnych, komentowane w literaturze, wydają się jak najbardziej pozytywnym zjawiskiem prawnym, tak pewien niedosyt w tym zakresie pozostawia dotychczasowa działalność orzecznicza MTK, ponieważ na chwilę obecną zostały wydane 2 orzeczenia MTK uznające winnymi zbrodni, o których mowa w Statucie<sup>28</sup>.

Przy czym podkreślić należy raz jeszcze, iż chociaż do dzisiaj działalność MTK nie doprowadziła do osiągnięcia spektakularnych sukcesów, to przyczyniła się do pewnego ukrócenia bezkarności sprawców zbrodni międzynarodowych i umożliwienia stopniowego egzekwowania odpowiedzialności indywidualnej. Ponadto pozwoliła także w jakimś stopniu na zaspokojenie poczucia sprawiedliwości społeczności międzynarodowej.

W kontekście prowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań należy skonstatować, iż zarówno zakończone, jak i obecnie prowadzone przed Trybunałem postępowania dotyczą zbrodni dokonywanych w krajach afrykańskich. Jest to spowodowane słabością wymiaru sprawiedliwości w tych państwach wynikającą bezpośrednio ze słabości struktur państwowych. Państwa te były areną długotrwałych i krwawych konfliktów wewnętrznych, a ich obywatele ofiarą lokalnych „panów wojny”. Ważnym aspektem jest również okoliczność ich niejednolitej struktury etnicznej wynikającej ze sztucznie wytyczonych, postkolonialnych granic. Zasadnymi okazały się zatem argumenty podnoszone podczas dyskusji na Konferencji w Rzymie, a wskazujące, że państwa o odpowiednio rozwiniętym systemie sądownictwa nie powinny stwarzać sytuacji, w której konieczne byłoby objęcie jurysdykcją Trybunału ich obywateli, gdyż sprawny i efektywny system wymiaru sprawiedliwości może zagwarantować, iż nie będzie takiej potrzeby<sup>29</sup>.

Zmierzając do zakończenia omawiania problematyki jurysdykcji MTK w kontekście jurysdykcji sądów krajowych, należy wreszcie zwrócić uwagę na podnoszone wątpliwości w zakresie zbyt wielu klauzul generalnych regulacji Statutu stanowiących o jego jurysdykcji. Wskazuje się bowiem, iż taka konstrukcja prawna stwarza możliwość nadużyć, w szczególności w przypadku tych krajów, które poprzez wypracowaną w świecie pozycję mogą skutecznie przeciwstawić się objęciu jego jurysdykcją swoich obywateli<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Obecnie, tj. do 20 czerwca 2014 r., działalność MTK zaowocowała orzeczeniami skazującymi w I instancji w 2 sprawach: Thomasa Lubango Dyilo w dniu 14 marca 2012 r. oraz Germaina Katanga w dniu 7 marca 2014 r., w 1 sprawie Mathieu Ngudjolo Chuiricle – zarzuty z artykułów 8 (2)(b)(xxvi), 8 (2)(b)(i), 8 (2)(a)(i), 8(2)(b)(xiii), 8(2)(b)(xvi), 8(2)(b)(xxii) Statutu oraz dotyczące zbrodni przeciwko ludzkości – w dniu 18 grudnia 2012 r. nastąpiło uniewinnienie, w sprawie Bosco Ntaganda Charges Currebt nastąpiło aresztowanie i przedstawienie zarzutów. Dane zgromadzone na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej MTK: [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/cases/Pages/cases%20index.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/cases/Pages/cases%20index.aspx) [dostęp: 20.06.2014].

<sup>29</sup> Zob. H. Kuczyńska, *Postępowanie przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, „Studia Iuridica” XLIII/2004, s. 55.

<sup>30</sup> M. Rams, dz. cyt.

## Bibliografia

### Akty normatywne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 708).

### Pozycje książkowe i artykuły:

- Królikowski M., *Problem „Prawa Karnego Międzynarodowego”*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 3.
- Królikowski M., Wiliński P., Izydorczyk J., *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 2008.
- Kuczyńska H., *Postępowanie przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, „Studia Iuridica” XLIII/2004.
- Matysiak M., Domagała P., *Międzynarodowe Trybunały Karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytowej*, Warszawa 2012.
- Ostropolski T., *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008.
- Plachta M., *Międzynarodowy Trybunał Karny*, t. 1, Warszawa 2004.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Wzajemne relacje między jurysdykcją krajową a jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego w aspekcie zagadnienia harmonizacji prawa*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6.
- Weigend T., *Implementacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego na przykładzie RFN*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 6.

### Strony internetowe

- Grzybek P., *Organy sądowe dla osób fizycznych* [w:] *Sądownictwo międzynarodowe*, prezydent.pl, [online], 02.05.2014 [dostęp: 03.05.2014]; dostępny pod adresem: [http://m.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/5/1/sadownictwo\\_miedzynarodowe.pdf](http://m.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2467/5/1/sadownictwo_miedzynarodowe.pdf).
- Rams M., *Dopuszczalność wykonywania jurysdykcji przez MTK*, <http://www.psz.pl/tekst-6394/Michal-Rams-Dopuszczalnosa-wykonywania-jurysdykcji-przez-MTK> [dostęp: 14.05.2014].
- [http://www.iccpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/cases/Pages/cases%20index.aspx](http://www.iccpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/cases/Pages/cases%20index.aspx) [dostęp: 20.06.2014].

## **The jurisdiction of the International Criminal Court and the jurisdiction of national courts**

### **Summary**

The present study depicts the issue of the jurisdiction of the International Criminal Court in the context of the national courts' jurisdiction, with focus on the problems most commonly appearing in the literature. Special emphasis has been put on the issue of harmonisation of the national law in the context of numerous rules referring to the individual responsibility, being repercussion of infringement of rules of the international law.

**Keywords:** principle of complementarity, national jurisdiction, jurisdiction of the International Criminal Court.



<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.21>

Olgierd KUCHARSKI  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## Podwyższenie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe na podstawie wniosku inspektora pracy

### Streszczenie

W artykule przedstawiono teorię i praktykę stosowania prawa w zakresie podwyższania składki ubezpieczenia wypadkowego na wniosek inspektora pracy. W pracy zaproponowano koncepcję wykorzystania rodzajów decyzji wydawanych przez inspektora pracy, która ułatwi stosowanie opisanej regulacji prawnej.

**Słowa kluczowe:** Składka wypadkowa, inspekcja pracy, zakład ubezpieczeń społecznych.

### Wstęp

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych szczególne uprawnienia przyznano ofiarom wypadków w pracy. Ich sytuacja prawna jest regulowana odmiennym aktem niż pozycja osób niezdolnych do pracy z innych przyczyn<sup>1</sup>. Uprzywilejowanie tej grupy ofiar jest związane z przyczynami ekonomicznymi i społecznymi, aczkolwiek w doktrynie budzi pewne spory<sup>2</sup>. Niezależnie od oceny konieczności istnienia samej regulacji, obowiązuje ona w systemie prawnym i powinno się dokonywać analizy rozwiązań w niej przyjętych.

Korzystniejsza sytuacja ofiar wypadków w pracy w stosunku do osób niezdolnych do pracy wskutek innych przyczyn generalnie polega na otrzymaniu

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jednolity Dz.U. Nr 167, poz. 1322 z późn. zm.), zwana dalej ustawą wypadkową.

<sup>2</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 228 i n.

wyższych świadczeń<sup>3</sup>. Są one pokrywane ze środków wpłacanych przez podmioty zatrudniające w ramach specjalnej składki wypadkowej, wpływającej na wyodrębniony fundusz prowadzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych<sup>4</sup>. Pojawia się zatem problem odpowiedniego kształtowania wysokości składek, aby pełniły one rolę prewencyjną w odniesieniu do podmiotów zatrudniających, a więc mobilizowały do podejmowania skutecznych działań zapobiegających wypadkom w pracy<sup>5</sup>. Dostrzegając ten problem, ustawodawca określił, że wysokość składek jest zróżnicowana w zakresie 0,40%–8,12% podstawy wymiaru i zależy od wielkości zakładu, kategorii ryzyka dla prowadzonej przez niego grupy działalności, kategorii ryzyka płatnika<sup>6</sup>. Dodatkowo należy wskazać, że składkę tę pokrywa płatnik wyłącznie ze środków własnych, co dodatkowo ma wpływać na podejmowanie skutecznych działań profilaktycznych, aby jak naj-rzadziej występowały zdarzenia wypadkowe.

Poniższy artykuł będzie dotyczył szczególnej konstrukcji prawnej mającej wpływ na wysokość płaconej składki wypadkowej przez pracodawców, jaką jest wniosek inspektora pracy o podwyższenie składki wypadkowej. Wydaje się to o tyle istotne, że tematyka ta nie była przedmiotem odrębnego opracowania, a jest ona interesująca i odgrywa coraz większą rolę w praktyce.

## Konstrukcja składki wypadkowej

Przed przystąpieniem do charakterystyki postępowania inspektora pracy należy zwrócić uwagę na samą konstrukcję wysokości składki wypadkowej. Jest to niezbędne dla jasności dalszego wyводу.

Składka wypadkowa oznacza kwotę pieniężną odprowadzaną przez płatnika do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na fundusz wypadkowy. Z tego funduszu, jak wcześniej wspomniano są później wypłacane świadczenia dla ofiar wypadków w pracy.

Przez płatników składki wypadkowej należy rozumieć podmioty zatrudniające w formie umowy o pracę oraz na podstawie innych stosunków prawnych osoby które objęte są ubezpieczeniem społecznym<sup>7</sup>.

Wysokość składki jest określana stopą procentową, która jest później odnoszona, generalnie rzecz ujmując, do wynagrodzeń wypłacanych zatrudnionym<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 405 i 413 i n., 427; tejże, *Ubezpieczenie wypadkowe*, PiZS 9/2013, s. 11 i n.

<sup>4</sup> *Taż*, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, s. 424 i n.

<sup>5</sup> *System Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia podstawowe*, pod red. G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 131 i n.

<sup>6</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, s. 371–372.

<sup>7</sup> Art. 4, 8, 12 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 121 z późn. zm.).

Całość tak wyliczonej kwoty jest odprowadzana przez pracodawcę z jego środków własnych, co ma go mobilizować do dbania o bezpieczne i higieniczne warunki pracy<sup>9</sup>. Występujące wypadki w pracy albo stanowiska pracy, na których występują przekroczenia dopuszczalnych stężeń albo natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, będą powodować konieczność zapłaty wyższej składki wypadkowej.

Wysokość składki wypadkowej jest określana w granicach 0,40%–8,12% podstawy wymiaru<sup>10</sup>. W związku z faktem, że jest to pewien przedział, ustawodawca szczegółowo określił zasady określania ich wysokości. Pierwszym czynnikiem różnicującym wysokość składki jest określenie kategorii ryzyka dla danej grupy działalności (np. budownictwo, hutnictwo), którą to ustala się, biorąc pod uwagę dane statystyczne o poszkodowanych w wypadkach ogółem, poszkodowanych w wypadkach śmiertelnych i ciężkich, stwierdzone choroby zawodowe zatrudnionych w warunkach zagrożenia w danej branży<sup>11</sup>. Kategorię ryzyka ustala się na okresy nie dłuższe niż 3 lata. Rodzaj grupy działalności konkretnego płatnika ustala się na podstawie danych PKD, który on sam zgłasza w rejestrze REGON<sup>12</sup>.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na wysokość składki wypadkowej jest wielkość płatnika składek. Podmiot zgłaszający do ubezpieczenia wypadkowego do 9 ubezpieczonych sam ustala wysokość stopy procentowej składki i jest to 50% najwyższej stawki procentowej ustalonej dla danej grupy działalności<sup>13</sup>. Podmioty zgłaszające co najmniej 10 ubezpieczonych podlegają innym zasadom. Wysokość stopy składki wypadkowej jest dla nich określana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który ustali to na podstawie iloczynu stopy procentowej składki określonej dla danej grupy działalności, do której należy płatnik, i wskaźnika korygującego<sup>14</sup>. Wskaźnik korygujący jest uzależniony od tego, czy u danego płatnika składek wystąpiły wypadki w pracy i ilu było poszkodowanych, ilości poszkodowanych w wypadkach ciężkich i śmiertelnych, ilości ubezpieczonych wykonujących prace w warunkach zagrożenia<sup>15</sup>. Tego typu dane płatnik składek przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za dany rok

<sup>8</sup> Szczegółowe rozważania dotyczące zasad naliczania składki wypadkowej zawarto m.in. w następujących publikacjach: I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 39 i n.; *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, pod red. G. Szpor, s. 129 i n.; *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne*, pod red. E. Kuckiej, Wyd. UMW, Olsztyn 2009, s. 414; *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. K. Barana, Lex a Wolters Kluwer 2013, s. 634 i n.

<sup>9</sup> Art. 13, 16–18, 20, 22 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

<sup>10</sup> Art. 22 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

<sup>11</sup> Art. 30 ustawy wypadkowej.

<sup>12</sup> Art. 29 ustawy wypadkowej.

<sup>13</sup> Art. 28 ust. 1 ustawy wypadkowej.

<sup>14</sup> Art. 28 ust. 2–4 ustawy wypadkowej.

<sup>15</sup> Art. 31 ustawy wypadkowej.

kalendaryzowy do końca stycznia roku następnego<sup>16</sup>. W wypadku nieprzekazania przez płatnika danych dotyczących współczynnika korygującego, albo podanie danych nieprawdziwych, powodujących zaniżenie stopy składki, Zakład Ubezpieczeń Społecznych może podwyższyć stopę składki o 50%<sup>17</sup>. W wypadku gdy Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ustalił stopy składki wypadkowej, wówczas jest ona ustalana przez samego płatnika składek w wysokości określonej dla danej grupy działalności<sup>18</sup>.

Sposób wyliczenia składek dla podmiotów zgłaszających co najmniej 10 ubezpieczonych jest oparty zatem na danych statystycznych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczących danej grupy działalności PKD (danej branży), jak również w odniesieniu do sytuacji u konkretnego płatnika, na co wskazuje branie pod uwagę ilości zaistniałych u niego wypadków w pracy, w tym ciężkich i zbiorowych, oraz czy występuje zatrudnienie w warunkach zagrożenia (prace w warunkach przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia). To powoduje, że płatnicy, którzy podejmują skuteczne działania prewencyjne zapobiegające wypadkom w pracy, a także chorobom zawodowym, będą płacili niższą składkę wypadkową.

## Wniosek inspektora pracy

Wskazany system określania wysokości stopy składek na fundusz wypadkowy zakłada, że podmioty, u których występują wypadki w pracy, będą płaciły wyższą składkę wypadkową. Jest to racjonalne rozwiązanie, które w pośredni sposób ma wymuszać zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Ustawodawca postanowił dodatkowo wzmocnić zasadę powiązania wysokości płaconej składki wypadkowej ze stopniem zapewnienia zatrudnionym bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przez płatnika składek. W tym celu zapewnił możliwość składania przez inspektorów pracy wniosków o podwyższenie stopy procentowej składki wypadkowej w razie stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przez jakiegoś płatnika.

Państwowa Inspekcja Pracy jest wyspecjalizowanym organem nadzoru i kontroli warunków pracy, w tym zwłaszcza zapobiegania i ograniczania zagrożeń w środowisku pracy<sup>19</sup>. Ta instytucja sprawdza, czy zatrudnieni wykonują swoje obowiązki we właściwych warunkach, niepowodujących wystąpienia możliwości pogorszenia ich stanu zdrowia czy utraty życia. Dlatego pomysł ustawodawcy, aby włączyć ten organ w system określania wysokości stopy

<sup>16</sup> Art. 31 ust. 6 ustawy wypadkowej.

<sup>17</sup> Art. 34 ustawy wypadkowej.

<sup>18</sup> Art. 33 ustawy wypadkowej.

<sup>19</sup> Art. 1 i art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 640), zwanej dalej ustawą o PIP.

składki wypadkowej, zasługuje na aprobatę i tworzy pewne rozwiązania systemowe, począwszy od bezpośredniej interwencji w usuwanie zagrożeń potencjalnie wypadkowych w trakcie kontroli, a kończąc na sankcjonowaniu pracodawców, którzy permanentnie nie przykładają wagi do stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w swoich podmiotach, narażając zatrudnionych na utratę zdrowia lub życia.

Instytucja wniosku inspektora pracy o podwyższenie składki wypadkowej została uregulowana w art. 36 ustawy wypadkowej. Przed przejściem do analizy zasad jego stosowania należy wskazać, że inspektor pracy może wystąpić z tego rodzaju wnioskiem, ale nie musi. Zatem ma on charakter fakultatywny, co wynika bezpośrednio z treści przepisu. Orzecznictwo sądowe dodatkowo dookreśliło, że również Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma swobodę z podniesieniem składki wypadkowej, a więc nie jest związany obligatoryjnie wnioskiem inspektora pracy i ocena tam zawarta nie jest dla niego wiążąca<sup>20</sup>.

Przesłanki, które muszą być spełnione, aby inspektor pracy mógł wystąpić z tego rodzaju wnioskiem, są następujące:

- a. przeprowadzenie co najmniej dwóch kolejnych kontroli w danym podmiocie;
- b. stwierdzenie w trakcie każdej z nich rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zajmując się pierwszą przesłanką, należy wskazać, że chodzi o kontrolę wykonywaną przez inspektora pracy, a nie przez jakikolwiek inny organ nadzoru nad warunkami pracy. Pojęcie samego postępowania kontrolnego inspektora pracy jest pojęciem normatywnym i jest ono definiowane jako ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia, oraz udokumentowanie dokonanych ustaleń<sup>21</sup>. Kontrola kończy się sporządzeniem protokołu z kontroli, który poza tym, że musi być w formie pisemnej, musi spełniać inne wymagania formalne co do zawartości<sup>22</sup>. Zatem podmiot, w którym przeprowadzano kontrolę, musi być poinformowany o tym fakcie, rezultat postępowania jest uwidoczniony w specjalnym dokumencie, który podpisują również osoby upoważnione do reprezentowania tego podmiotu. Istnieje przypadek ściśle regulowany przepisami, kiedy podpis osoby reprezentującej nie będzie znajdował się w protokole, tj. sytuacja, w której osoba reprezentująca podmiot kontrolowany odmówi podpisania<sup>23</sup>. W tej jednak sytuacji musi mieć wiedzę o kontroli i dokonanych tam ustaleniach, sama odmowa musi mieć charakter świadomego wyboru osoby zobowiązanej, co wyklucza zarzut postępowania „inkwizycyjnego”. Ostatnim wyjątkiem, kiedy dokument pokon-

<sup>20</sup> Np. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. I UK 526/12 (LEX nr 1324607, G.Prawna NO 2013/123/8); Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r. o sygn. I UK 318/13 (OSNP 2015/5/67).

<sup>21</sup> Art. 21 ustawy o PIP.

<sup>22</sup> Art. 31 ustawy o PIP.

<sup>23</sup> Art. 31 ust. 8 ustawy o PIP.

trolny nie będzie musiał być podpisany przez przedstawiciela kontrolowanego, dotyczy sytuacji, kiedy nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości i sporządzono jedynie notatkę urzędową<sup>24</sup>. Ten przypadek (notatki z kontroli) nie będzie miał jakiegokolwiek zastosowania, jeśli chodzi o podwyższanie składki wypadkowej na wniosek inspektora pracy, bo dotyczy sytuacji, w których nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

Dodatkowo należy wskazać, że kontrole będące podstawą do wystąpienia przez inspektora pracy o podwyższenie składki wypadkowej nie mają jakiegoś specyficznego charakteru. Są to kontrole nieodróżniające się od innych, tyle tylko, że ich ustalenia i pewna kolejność dają podstawę dodatkowo do skierowania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych opisywanego wniosku<sup>25</sup>.

Problemem, który budził pewną wątpliwość, było określenie sposobu liczenia ilości kontroli, czyli inaczej dokonanie wykładni zwrotu „[...]” u którego w trakcie dwóch kolejnych kontroli stwierdzono rażące naruszenia [...]”<sup>26</sup>. Jednak obecnie nie jest kontrowersyjny pogląd, został zaakceptowany przez orzecznictwo, że ten zwrot należy rozumieć jako prawo inspektora pracy do skierowania wniosku o podwyższenie składki, jeżeli w drugiej kontroli, następującej bezpośrednio po pierwszej, ponownie stwierdzi rażące uchybienia<sup>27</sup>. Zatem nie trzeba przeprowadzać trzech niezależnych kontroli. Zwrot kolejne kontrole należy oczywiście rozumieć jako stwierdzenie, że pomiędzy tymi kontrolami nie może się zdarzyć inna niestwierdzająca rażącego naruszenia przepisów bhp. Kończąc te kazuistyczne wywody, należy jeszcze dodać, że jako drugiej (kolejnej) nie należy traktować kontroli następującej przed upływem czasu wyznaczonego przez kontrolerów po pierwszej kontroli, celem wyeliminowania dostrzeżonych uchybień i zastosowania się do zaleceń pokontrolnych<sup>28</sup>.

Pierwsza przesłanka opisana wyżej miała charakter techniczny i po pewnym okresie stosowania nie powoduje już problemów w wykładni. Aktualnie spory interpretacyjne dotyczą rozumienia drugiej przesłanki analizowanego przepisu, tj. stwierdzenia, że w trakcie każdej z kolejnej kontroli doszło do rażącego naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Jest to niewątpliwie związane z użyciem terminu „rażącego naruszenia”, który jest nieostry, a przez to powoduje spory i niejasności.

<sup>24</sup> Art. 31 ust. 10 ustawy o PIP.

<sup>25</sup> Co wskazano np. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. I UK 526/12 (LEX nr 1324607, G.Prawna NO 2013/123/8); w wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r. o sygn. III AUa 743/14 (LEX 1651942).

<sup>26</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy wypadkowej.

<sup>27</sup> Np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r. o sygn. III AUa 743/14 (LEX 1651942); Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r. o sygn. III AUa 48/13 (LEX 1331210); Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 marca 2013 r. o sygn. III AUa 1187/12 (LEX 1294793).

<sup>28</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r. o sygn. III AUa 48/13 (LEX 1331210).

Sądy, wyjaśniając wątpliwości, przyjęły, że opisywany przepis ma zabarwienie penalne, stanowiąc *sui generalis* sankcję karno-administracyjną za nieprzestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>29</sup>. Ta konstrukcja prawna pozwalała sądom na podkreślenie nadzwyczajności sytuacji stosowania podwyższania składki wypadkowej na wniosek inspektora pracy i odnoszenia jej do szczególnie uzasadnionych przypadków. Posłużyła również do odrzucenia konstrukcji podwyższania składki w opisywanym przypadku jako wyrazu ekwiwalentności świadczeń pracodawcy za to, że nie dbał w wystarczającym stopniu o stan bezpieczeństwa pracy, co mogło powodować wypadki w pracy, a przez to konieczność wypłacania większej ilości świadczeń wypadkowych<sup>30</sup>. Jak uzasadnił Sąd Najwyższy, taką rolę pełni konstrukcja ustalania wysokości składki wypadkowej, w której bierze się pod uwagę m.in. liczbę wypadków ciężkich i śmiertelnych, które wystąpiły u płatnika składek, czy liczbę pracowników narażonych na czynniki szkodliwe dla zdrowia<sup>31</sup>. Wprowadzenie przez Sąd Najwyższy tezy o penalnym zabarwieniu opisywanego przepisu umożliwiło odwołanie się do dorobku doktryny i praktyki prawa karnego. Uznano bowiem, że rażącym naruszeniem przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w rozumieniu art. 36 ustawy wypadkowej jest tylko takie naruszenie, które stwarza bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia pracowników, a to ostatnie pojęcie jest dobrze zdefiniowane w orzecznictwie sądów karnych<sup>32</sup>. W szczególności wykorzystano wypracowany w orzecznictwie tych sądów wniosek, że przez bezpośrednie niebezpieczeństwo rozumie się tylko takie niebezpieczeństwo, które grozi wprost, bez konieczności włączenia się dalszego impulsu ze strony sprawcy, bądź dodatkowej przyczyny, co oznacza tak zaawansowaną sytuację, że można w zasadzie mówić o bliskim skutku<sup>33</sup>. Dodatkowo dookreślono, że sytuacja bezpośredniego niebezpieczeństwa musi powodować konkretne i realne zagrożenie dla życia lub zdrowia<sup>34</sup>. Mając tak opracowany aparat pojęciowy, w późniejszych wyrokach w zasadzie tylko kazuistycznie już rozstrzygano, czy np. brak odpowiednich poręczy ochronnych na rusztowaniach, na których wykonywali pracę zatrudnieni, stwierdzony przez inspektora pracy, należy uważać za bezpośrednie narażenia

<sup>29</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. I UK 526/12 (LEX nr 1324607, G.Prawna NO 2013/123/8); wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. I UK 318/13 (OSNP 2015/5/67).

<sup>30</sup> Odrzucenie zasady ekwiwalentności zostało uzasadnione m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. I UK 526/12 (LEX nr 1324607, G.Prawna NO 2013/123/8).

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. I UK 318/13 (OSNP 2015/5/67); wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r. o sygn. III AUa 743/14 (LEX 1651942).

<sup>33</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. I UK 318/13 (OSNP 2015/5/67); wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r. o sygn. III AUa 743/14 (LEX 1651942) i pozostałe wyroki podane w uzasadnieniu.

<sup>34</sup> Tamże.

zdrowia i życia pracownika na niebezpieczeństwo, czy nie, a jeśli tak, to czy w takim razie stanowi rażące naruszenie prawa pozwalające podnieść składek<sup>35</sup>.

Skorzystanie przez orzecznictwo z dorobku nauk karnych w tym przypadku jak najbardziej zasługuje na aprobatę, z uwagi na fakt, że dotyczy ochrony tożsamego dobra, co w prawie karnym, jakim jest zdrowie i życie ludzkie.

Natomiast wydaje się, że pojawił się kolejny problem, jakim jest kwalifikowanie, czy konkretna sytuacja spełnia wymagania rażącego naruszenia prawa. Kazyistyczne orzecznictwo usuwa rozbieżności. W niektórych jednak sprawach pełnomocnicy procesowi płatników składek wręcz stwierdzali, że jeżeli inspektor pracy nie zakwalifikował w protokole pokontrolnym określonego zachowania jako rażącego naruszenia prawa, to powinno to stanowić podstawę do odrzucenia wniosku o podwyższenie składki wypadkowej<sup>36</sup>. Oczywiście tego typu roszczenia były zupełnie bezpodstawne, chociażby z uwagi na to, że protokół ma stanowić jedynie opis zstanoego stanu faktycznego, a nie kwalifikację prawną jakiegoś zdarzenia, czy po drugie, że wykonywanie ustawowych kompetencji przez inspektora pracy w ogóle nie zależy od takiej kwalifikacji.

Niezależnie od powyższej analizy wydaje się, że warto byłoby mieć dodatkowy wskaźnik obiektywizujący, czy też upraszczający, dokonywanie oceny konkretnej sytuacji, czy ma ona charakter rażącego naruszenia prawa.

W moim przekonaniu, takim miernikiem powinien być rodzaj nakazów (decyzji administracyjnych) wydawanych przez inspektora pracy w oparciu o stan faktyczny ustalony podczas kontroli. To twierdzenie jest oparte na fakcie, że inspektor pracy, stwierdzając istnienie bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, ma obowiązek wydania określonego rodzaju decyzji. Dochodzi tutaj do tożsamości terminologicznej przyjętej przez sądy rozstrzygające sprawy o podwyższenie składki wypadkowej z prawa karnego (tj. pojęcia bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego) z przesłanką wydawania decyzji przez inspektora pracy, w której musi on natychmiastowo zareagować, by uchylić realne i bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia osoby zatrudnionej, wskutek niewłaściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Takimi decyzjami są:

- nakaz wstrzymania prac lub działalności, gdy naruszenie powoduje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia pracowników lub innych osób wykonujących te prace lub prowadzących działalność; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu<sup>37</sup>;
- nakaz skierowania do innych prac pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy wbrew obowiązującym przepisom przy pracach wzbronio-

<sup>35</sup> Np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r. o sygn. III AUa 743/14 (LEX 1651942).

<sup>36</sup> Np. w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. I UK526/12 (LEX 1324607), czy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r. o sygn. III AUa 743/14 (LEX 1651942).

<sup>37</sup> Art. 11 pkt 2 ustawy o PIP.



- nych, szkodliwych lub niebezpiecznych albo pracowników lub innych osób dopuszczonych do pracy przy pracach niebezpiecznych, jeżeli pracownicy ci lub osoby nie posiadają odpowiednich kwalifikacji; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu<sup>38</sup>;
- nakaz wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń w sytuacji, gdy ich eksploatacja powoduje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu<sup>39</sup>;
  - zakaz wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w miejscach, w których stan warunków pracy stanowi bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; nakazy w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu<sup>40</sup>;
  - nakaz usunięcia innych uchybień z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, jeżeli ich istnienie stanowi bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia osób zatrudnionych. W tym zakresie takim decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w oparciu o art. 108 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>41</sup>.

Należy zauważyć, że doktryna i orzecznictwo wypracowało dość spójny model rozumienia natychmiastowej wykonalności, który chroni przed nadużyciem tego przepisu, ponieważ okoliczności te nie mogą być interpretowane rozszerzająco i muszą mieć wyjątkowy charakter<sup>42</sup>.

Pozostałe decyzje wydawane przez inspektora pracy, a mające wyznaczony termin na usunięcie stwierdzonych uchybień, nie będą dotyczyły sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia wykonujących pracę, a więc też nie powinny być traktowane jako rażące naruszenie prawa.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za przyjęciem mojej propozycji powinien być fakt, że płatnik składek, u którego była przeprowadzana kontrola przez inspekcję pracy, ma możliwość odwoływania się od wydawanych względem niego decyzji wskazanych wyżej, aż do sądów administracyjnych włącznie. To powoduje, że jeżeli nie skorzysta z takiej możliwości albo decyzje zostaną utrzymane w mocy, to nie powinien być zaskoczony, że może ponieść dodatkową konsekwencję.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania, a więc uznanie, że z rażącym naruszeniem przepisów mamy do czynienia tylko wtedy, gdy w tym zakresie inspek-

---

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Art. 11 pkt 3 ustawy o PIP.

<sup>40</sup> Art. 11 pkt 4 ustawy o PIP.

<sup>41</sup> Art. 11 ust. 1 ustawy o PIP w związku z art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>42</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 147; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 276 i n.

tor pracy wydaje wskazane wyżej decyzje opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności z powodu konieczności uchylenia bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, uczyni bardziej klarowne i weryfikowalne zasady wydawania decyzji podwyższających wysokość składki wypadkowej. Takie rozwiązanie uchroni też przed nadmierną kazuistyką, pozwalając na systemowe kwalifikowanie sytuacji powodujących podwyższanie składki, co na pewno jest pożądane zarówno w działalności organów administracyjnych, jak i sądów.

Kończąc wywód, należy dodać, że w orzecznictwie rozwiązano również problem obciążania płatnika odpowiedzialnością za naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w sytuacji, gdy winny był pracownik. Rozstrzygnięto, że w takiej sytuacji płatnik nie powinien być obciążany wyższą składką wypadkową, gdyż winę za rażące naruszenie przepisów w zakresie bhp (wypadek w pracy) ponoszą pracownicy, a nie on<sup>43</sup>.

Pojawiały się również pomysły, aby podwyższenie składki miarkować w zależności od sytuacji; zostało to jednoznacznie zakwestionowane w orzecznictwie, gdzie wskazano, że podwyższenie może nastąpić o 100%, i ani procent mniej czy więcej<sup>44</sup>.

Podwyższenie dokonuje się na rok składowy trwający od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego<sup>45</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując opisywane zagadnienia, w moim przekonaniu instrument prawny, jakim jest możliwość podwyższania składki wypadkowej dla płatnika, który rażąco narusza przepisy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, jest słuszny i potrzebny. Tylko tak można dodatkowo dyscyplinować płatników składek do podejmowania faktycznych działań mających na celu eliminowanie zagrożeń w środowisku pracy. Zarówno ustawodawca, jak i orzecznictwo podkreślają wyjątkowy charakter tego przepisu, tak aby nie był nadużywany i nie miał charakteru wyłącznie fiskalnego – przysparzania dodatkowych dochodów funduszowi wypadkowemu. Takie unormowanie pozwala na systemowe rozwiązanie problemu – od bezpośredniej interwencji inspektorów pracy, aż po narzędzie pośrednie, jakim jest podwyższanie kosztów prowadzonej działalności dla płatników, którzy lekceważą ochronę zdrowia i życia zatrudnionych.

Aprobując przyjętą linię orzecniczą, chciałbym wskazać, że sądy nie wykazują w swojej działalności rodzajów decyzji wydawanych podczas kontroli

<sup>43</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. I UK 526/12 (LEX 1324607, G.Prawna NO 2013/123/8).

<sup>44</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r. o sygn. III AUa 48/13 (LEX nr 1331210).

<sup>45</sup> Art. 2 pkt 8 oraz art. 27 ustawy wypadkowej.

przez inspektorów pracy u płatników składek. W moim przekonaniu uwzględnienie owych decyzji pozwoliłoby uniknąć nadmiernej kazuistyki, która utrudnia stosowanie prawa. Przyjęcie kryterium, że decyzja posiadająca rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na konieczność ochrony zdrowia i życia ludzkiego stanowi jednocześnie przykład rażącego naruszenia prawa przez płatnika, pozwoli na ujednoczenie praktyki stosowania prawa i wprowadzenie jasnych standardów oceny, czy istnieją podstawy do podwyższenia składki wypadkowej. Tego rodzaju decyzje ze względu na swój charakter nie są nadużywane w praktyce, a po drugie – mogą stanowić przedmiot oceny organów odwoławczych. Utrzymanie ich w mocy zarazem wskazuje na ich nadzwyczajny charakter i sytuacje zastosowania, co dodatkowo uzasadniałoby decyzje w sprawie składki wypadkowej.

## Bibliografia

### Pozycje książkowe i artykuły

- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie wypadkowe*, PiZS 9/2013.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2001.
- Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. K. Barana, Lex a Wolters Kluwer 2013.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, pod red. G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne*, pod red. E. Kuckiej, Wyd. UMW, Olsztyn 2009.

### Akty normatywne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j.: Dz.U. 2015 poz. 121 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz.U. Nr 167, poz. 1322 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j.: Dz.U. 2015 poz. 640.

### **Orzecznictwo**

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 marca 2013 r., sygn. III AUa 1187/12, LEX 1294793.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. I UK 526/12, LEX nr 1324607, Gazeta Prawna NO 2013/123/8.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. III AUa 48/13, LEX 1331210).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. I UK 318/13, OSNP 2015/5/67.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. III AUa 743/14, LEX 1651942.

## **Increase Contribution in Accident Insurance in Base Application Labour Inspection**

### **Summary**

In this article presented theory and judicial application of law in range to increase the accident contribution in proposal labour inspection. In work proposed solution concpetion to use sort decision a takes through labour inspection, which facilitates judicial application of law.

**Keywords:** Labour inspektion, accident contribution.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.22>

Marek STYCH

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Andrei TSIMAYEU

Białoruska Państwowa Akademia Rolnicza w Gorki

## Wybrane rozwiązania prawne dotyczące form kontroli zdrowotności roślin w Polsce

### Streszczenie

Artykuł porusza problematykę dotyczącą form kontroli zdrowotności roślin w Polsce. Analiza obejmuje zarówno rozwiązania prawne przyjęte na obszarze UE, jak również obowiązujące w systemie prawa krajowego.

Generalną zasadą jest wprowadzenie katalogu organizmów szkodliwych. W artykule poddano analizie wybrane formy kontroli roślin, do jakich zaliczamy obserwację, lustrację czy też badania laboratoryjne. Podstawowym problemem badawczym jest dokonanie oceny istniejącego systemu regulacji prawnych w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** organizmy kwarantannowe, ochrona roślin, rośliny porażone, badania laboratoryjne roślin.

### Wstęp

Przystąpienie RP do Unii Europejskiej skutkowało obowiązkiem przyjęcia rozwiązań prawnych mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców poprzez jednolity system fitosanitarny. Niewątpliwie system kontroli zdrowotności roślin jest częścią tego bezpieczeństwa. Regulacje unijne wymusiły zmiany w rozwiązaniach polskich, dostosowały je do unormowań zawartych w dyrektywach UE dotyczących systemu kontroli zdrowotności roślin. Założeniami podstawowymi tego systemu było wypracowanie takich rozwiązań, w których materiał roślinny będzie spełniał w pełni wymagania zdrowotnościowe i jakościowe i jednocześnie umożliwiał swobodne przemieszczanie na obszarze Wspólnego Rynku.

Podstawą funkcjonowania unijnego systemu kontroli zdrowotności roślin<sup>1</sup> jest wprowadzenie katalogu organizmów szkodliwych<sup>2</sup>, tzw. kwarantannowych, które są szczególnie niebezpieczne dla roślin, produktów roślinnych<sup>3</sup> i przedmiotów<sup>4</sup>, będących żywicielami tych organizmów, i tym samym stwarzają niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się ich. Gwarancją tego jest stosowanie przez wszystkie państwa członkowskie jednolitych procedur i standardów dotyczących zdrowotności i jakości roślin czy też produktów roślinnych. W celu zapewnienia realizacji założeń systemu kontroli zdrowotności opracowano zasady jednolitych działań kontrolnych i działań zwalczających, zarówno w okresie uprawy, jak i przemieszczania, w stosunku do materiałów roślinnych pochodzących z terytorium Wspólnoty oraz tzw. krajów trzecich.

Na obszarze RP działalnością kontrolną w omawianym zakresie zajmuje się Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Jest to struktura administracyjna odpowiedzialna za ochronę roślin oraz sprawująca kontrolę i nadzór fitosanitarny nad przestrzeganiem przez podmioty zajmujące się produkcją roślinną i obrotem materiałem roślinnym wymogów i procedur unormowanych w przepisach prawa.

---

<sup>1</sup> Definicja rośliny – „żywe rośliny oraz określone ich części, włączając nasiona” – zawarta w art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie; art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie roślin: rośliny – żywe rośliny lub ich części, wraz z nasionami w rozumieniu botanicznym przeznaczonymi do siewu, w szczególności: a) owoce, w rozumieniu botanicznym, z wyjątkiem głęboko zamrożonych, b) warzywa, z wyjątkiem głęboko zamrożonych, c) bulwy, bulwocebule, rozłogi, cebule i kłącza, d) kwiaty cięte, e) ścięte drzewa z liśćmi, f) gałęzie z liśćmi, g) kultury tkankowe roślin, h) liście, łęty, i) żywy pyłek, j) oczka, zrazy, sadzonki.

<sup>2</sup> Definicja szkodliwych organizmów: „wszelkie gatunki, szczepy lub biotypy roślin, zwierząt, lub środki chorobotwórcze, które są szkodliwe dla roślin lub produktów roślinnych” – zawarta w art. 2 ust. 1 lit. e) dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0029:20060414:PL:PDF>; art. 2 pkt 4 ustawy o ochronie roślin: organizmy szkodliwe – „wszelkie gatunki, szczepy lub biotypy roślin, zwierząt lub czynników patogenicznych szkodliwych dla roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów”.

<sup>3</sup> Definicja produktu roślinnego: „produkty pochodzenia roślinnego, nieprzetworzone lub poddane podstawowemu przetworzeniu, o ile nie są to rośliny” – zawarta w art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0029:20060414:PL:PDF>; art. 2 pkt 2 ustawy o ochronie roślin: produkt roślinny – nieprzetworzony lub poddany wstępnemu przetworzeniu materiał pochodzenia roślinnego, niebędący rośliną.

<sup>4</sup> Art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie roślin: przedmioty – rzeczy inne niż rośliny i produkty roślinne, które mogą przenosić organizmy szkodliwe.

W artykule zostaną poruszone następujące kwestie:

- regulacji prawnych,
  - obserwacji organizmów niekwarantannowych<sup>5</sup>,
  - lustracji organizmów kwarantannowych,
  - badań laboratoryjnych.
- Całość zamyka podsumowanie.

## Podstawa prawna

We współczesnym świecie podstawowym problemem nie jest sama uprawa roślin, lecz bezpieczeństwo ich przemieszczania. Stąd też podstawą są rozwiązania prawne wprowadzone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wykazu punktów wwozu, przez które można wprowadzać rośliny, produkty roślinne lub przedmioty<sup>6</sup>. Kontrole zdrowotności w zakresie kwarantanny zewnętrznej są przeprowadzane przez punkty wwozu PIORiN-u. Kontrola ta jest prowadzona w 18 punktach<sup>7</sup>, w których dokonywana jest ocena zdrowotności towarów importowanych i przewożonych tranzytem. Uprawnieni inspektorzy kontrolują materiały wysyłane z Polski, a także wwożone na nasz obszar, jednakże od dnia 9 sierpnia 2014 r. rośliny, produkty roślinne lub przedmioty, które nie podlegają obowiązkowi granicznej kontroli fitosanitarnej (tzw. nieregulowane) – mogą być wprowadzane przez inne punkty wwozu niewyznaczone wspomnianym rozporządzeniem. Wszystkie materiały roślinne, które są przemieszczane pomiędzy państwami trzecimi, muszą być zaopatrzone w podstawowy dokument, jakim jest świadectwo fitosanitarne. Zasadne jest zatem postawienie pytania o charakter tego dokumentu.

<sup>5</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 22 marca 2007 r., IV SA/Wa 125/07 – teza: „Użyte w art. 6 ust. 5 lit. c Dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE, L z 2000 r. Nr 169, s. 1) sformułowanie «przynajmniej wzrokową» nie oznacza, że ustawodawca zabrania wprowadzania innych wymogów urzędowych badań roślin, które mogą być podejmowane w celu ustalenia prawidłowego i rzeczywistego wyniku, z zastosowaniem osiągnięć aktualnej wiedzy w tej dziedzinie”, Legalis.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1060.

<sup>7</sup> Punkty wwozu: Rzeszów-Jasionka, Lotnisko Chopina w Warszawie, Gdańsk-Port, Gdynia-Port, Szczecin-Port, Świnoujście-Port, Braniewo, Dorohusk, Hrubieszów, Kobyłany, Kuźnica Białoostocka, Medyka, Siemianówka, Bezledy, Bobrowniki, Hrebenne, Korczowa, Koroszczyn – załącznik: wykaz punktów wwozu, przez które można wprowadzać rośliny, produkty roślinne lub przedmioty bezpośrednio z państw trzecich na terytorium RP – znowelizowany rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 lutego 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykazu punktów wwozu, przez które można wprowadzać rośliny, produkty roślinne lub przedmioty (Dz.U. z 2015 r., poz. 240) – weszło w życie 7 marca 2015 r.

Bez wątplenia świadectwo to jest dokumentem potwierdzającym, że dany materiał jest wolny od określonych chorób i szkodników<sup>8</sup>. Ramy regulacji dotyczącej świadectw fitosanitarnych zostały w sposób jednolity unormowane w dyrektywie Komisji 2004/105/WE z dnia 15 października 2004 r. określającej wzory urzędowych świadectw fitosanitarnych lub świadectw fitosanitarnych ponownego wywozu towarzyszących roślinom, produktom roślinnym lub innym produktom z państw trzecich wymienionych w dyrektywie 2000/29/WE<sup>9</sup>.

Rozwinięcie przepisów dyrektywy oraz wskazanie wymogów obligatoryjnych zostało uregulowane w dwóch rozporządzeniach krajowego porządku prawnego:

- rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie wzorów świadectw fitosanitarnych dla roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów wyprawdzanych z terytorium RP do państw trzecich<sup>10</sup>;
- rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie wymagań, jakie powinno spełniać świadectwo fitosanitarne wydane przez właściwy organ państwa trzeciego<sup>11</sup>.

W przypadku stwierdzenia, że stan fitosanitarny przesyłki<sup>12</sup> nie pozwala na wóz danego towaru do Polski, co oznacza stwierdzenie organizmów kwaran-

<sup>8</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 5 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 353/06 – teza: „Istotą świadectwa fitosanitarnego jest potwierdzenie, iż określona partia towaru nie jest porażona organizmem kwarantannowym kraju trzeciego – przeznaczenia lub przemieszczania”, Legalis; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 11 października 2006 r., IV SA/Wa 642/06 – teza: „Świadectwo fitosanitarne, o którym mowa w art. 18 ustawy o ochronie roślin, jest dokumentem wydawanym przez organ administracji publicznej (wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa), na wniosek zainteresowanego podmiotu, i zaświadcza o pewnym stanie faktycznym dotyczącym roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów wyprawdzanych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do państw trzecich. Skoro zatem świadectwo fitosanitarne jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 217 KPA, to w sytuacji wystąpienia przesłanek uniemożliwiających wydanie takiego świadectwa, zgodnie z treścią art. 219 KPA organ administracji publicznej odmawia wydania świadectwa w drodze postanowienia, Legalis; S. Kryczyński, M. Mańka, P. Sobiczewski, *Słownik fitopatologiczny*, Warszawa 2002, s. 151.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE., L Nr 319, s. 9.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 99, poz. 830. Rozporządzenie wdraża załącznik VII do dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 636; załącznik 1 – Świadectwo fitosanitarne; załącznik 2 – Świadectwo fitosanitarne w przypadku reeksportu; załącznik 3 – Świadectwo fitosanitarne; załącznik 4 – Świadectwo fitosanitarne w przypadku reeksportu.

<sup>12</sup> „Przesyłka” oznacza ilość towarów objętych jednym dokumentem wymaganym dla formalności celnych lub innych formalności, takich jak świadectwo fitosanitarne lub inny dokument zastępczy lub oznaczenie; przesyłka może składać się z jednej lub więcej partii – art. 2 ust. 1 lit. p) dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych



tannowych, właściwy organ wydaje decyzję co do dalszego postępowania z tą przesyłką. Wykaz organizmów kwarantannowych został sformułowany w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się organizmów kwarantannowych<sup>13</sup>.

Niewątpliwie gwarancją bezpieczeństwa jest funkcjonujący system rejestracji producentów, który nakłada określone obowiązki zarówno na służbę ochrony roślin, jak i na producentów. Odpowiedzialność za stan zdrowotnościowy materiałów spoczywa przede wszystkim na posiadaczu materiału roślinnego, który jest zobowiązany do prowadzenia kontroli we własnym zakresie, co jest nadzorowane przez organy PIORiN-u. Analiza art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r.

---

i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0029:20060414:PL:PDF>.

- <sup>13</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1227; załącznik 1 – Wykaz organizmów kwarantannowych, w tym organizmów kwarantannowych, których wprowadzanie do stref ochronnych i przemieszczanie wewnątrz tych stref jest zabronione, wraz z określeniem stref chronionych, których to dotyczy, np.: wirusy szkodliwe dla roślin ziemniaka oraz organizmy wirusopodobne, np.: *Andean potato latent virus*, *Andean potato mottle virus*, *Arracacha virus B, oca strain*. Załącznik 2. Wykaz organizmów kwarantannowych, w tym organizmów kwarantannowych, których wprowadzanie do stref chronionych i przemieszczanie wewnątrz tych stref jest zabronione, jeżeli organizmy te występują na określonych roślinach, produktach roślinnych lub przedmiotach, wraz z określeniem stref chronionych, których to dotyczy. Rozporządzenie wdraża:
- art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady nr 92/33/EWG z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym oraz nasadzeniowym warzyw, innym niż nasiona (Dz. Urz. WE, L 157 z 10.06.1992, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 12, s. 275, z późn. zm.); utraciła moc z dniem 21 sierpnia 2008 r. na podstawie art. 25 dyrektywy Rady 2008/72/WE z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym oraz nasadzeniowym warzyw, innym niż nasiona (Dz. Urz. WE, L 205 z 1.08.2008, s. 28, z późn. zm.); odesłania do dyrektywy 92/33/EWG są traktowane jako odesłania do dyrektywy 2008/72/WE, zgodnie z tabelą korelacji w załączniku IV;
  - art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady nr 92/34/EWG z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin owocowych oraz roślinami owocowymi przeznaczonymi do produkcji owoców (Dz. Urz. WE, L 157 z 10.06.1992, s. 10, z późn. zm.; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 12, s. 284, z późn. zm.); utraciła moc z dniem 30 września 2012 r. na podstawie art. 22 ust. 1 dyrektywy Rady 2008/90/WE z dnia 29 września 2008 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin sadowniczych oraz roślinami sadowniczymi przeznaczonymi do produkcji owoców (Dz. Urz. WE, L 267 z 8.10.2008, s. 8, z późn. zm.); odniesienia do dyrektywy 92/34/EWG są traktowane jako odniesienia do dyrektywy 2008/90/WE i powinny być interpretowane zgodnie z tabelą korelacji zamieszczoną w załączniku III;
  - art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 98/56/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie obrotu materiałem rozmnożeniowym roślin ozdobnych (Dz. Urz. WE, L 226 z 13.08.1998, s. 16, z późn. zm.; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 23, s. 363, z późn. zm.);
  - załączniki I–V do dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE, L 169 z 10.07.2000, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 29, s. 258, z późn. zm.).

o ochronie roślin<sup>14</sup> pozwala na wysnucie jednoznacznego wniosku, iż organizmy kwarantannowe podlegają obowiązkowi zwalczania i nie mogą być wprowadzane, przemieszczane, hodowane lub przechowywane na terytorium RP. W sytuacji stwierdzenia lub podejrzenia wystąpienia organizmów kwarantannowych wojewódzki inspektor jest zobowiązany ustalić (art. 6 ust. 5):

- 1) zasięg ich występowania lub możliwego rozprzestrzenienia się,
- 2) zasięg prawdopodobnego porażenia roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów,
- 3) źródło infekcji,
- 4) strefy, w których mogą być podjęte działania w celu zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się tych organizmów,
- 5) rośliny, produkty roślinne lub przedmioty porażone lub podejrzane o porażenie.

Ustalenie wspomnianego zasięgu lub strefy pozwala organowi – zgodnie z przepisem art. 6 ust. 4 ustawy o ochronie roślin – na przeprowadzenie urzędowej kontroli trzema metodami<sup>15</sup>:

- 1) regularnie u zarejestrowanych podmiotów oraz wrywkowo w każdym innym miejscu uprawy<sup>16</sup>, wytwarzania, przechowywania, sprzedaży lub przemieszczania roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów<sup>17</sup>;
- 2) w sposób ukierunkowany, jeżeli zostanie stwierdzone, że istnieje ryzyko niespełnienia wymagań zawartych w przepisach ustawy;
- 3) za pomocą oceny makroskopowej lub badań laboratoryjnych.

Jednocześnie w analizowanych spójnych regulacjach gwarantujących bezpieczeństwo roślin przed organizmami kwarantannowymi istnieją w systemie prawnym UE, jak i prawa krajowego, regulacje dotyczące poszczególnych ro-

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 17.

<sup>15</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 22 marca 2007 r., IV SA/Wa 125/07 – Teza: „Użyte w art. 6 ust. 5 lit. c dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE, L z 2000 r. Nr 169, s. 1) sformułowanie «przynajmniej wzrokową» nie oznacza, że ustawodawca zabrania wprowadzania innych wymogów urzędowych badań roślin, które mogą być podejmowane w celu ustalenia prawidłowego i rzeczywistego wyniku, z zastosowaniem osiągnięć aktualnej wiedzy w tej dziedzinie”, Legalis.

<sup>16</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 10 maja 2001 r., II SA/Po 110/00 – Teza: „Jednostki organizacyjne i osoby fizyczne są obowiązane utrzymywać we właściwym stanie drzewa i krzewy rosnące na użytkowanych nieruchomościach. Obowiązek ten nie może być rozumiany wąsko, wyłącznie w kategoriach zoologicznych sprowadzających się do niedopuszczenia do niszczenia, uszkodzenia czy osłabienia żywotności drzew, lecz także jest to obowiązek utrzymania drzew w stanie, który uniemożliwiałby ich negatywne oddziaływanie na grunty sąsiednie”, Legalis.

<sup>17</sup> Wyrok Sądu z dnia 19 listopada 2008 r., T-187/06 – Wspólnotowy system ochrony odmian roślin (Ralf Schröder przeciwko Wspólnotowemu Urzędowi Ochrony Odmian Roślin – CPVO), [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), Legalis.

ślin, co świadczy o uznaniu ich szczególnego znaczenia dla mieszkańców. Do tej grupy unormowań można zaliczyć, np.:

- 1) dyrektywę Rady 2002/56/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu sadzoniakami ziemniaków<sup>18</sup>; w załączniku 1 określono minimalne warunki, które muszą być spełnione przez sadzoniaki. Wspomniany załącznik wprowadza dwie grupy sadzoniaków:
  - elitarne, które powinny spełniać następujące warunki minimalne:
    - w trakcie urzędowej kontroli uprawianych roślin stwierdzona liczba roślin porażonych czarną nóżką nie może przekroczyć 1,0%;
    - liczba uprawianych roślin niezgodnych z odmianą i liczba roślin należących do innej odmiany nie mogą przekroczyć łącznie 0,1%, a w bezpośrednim potomstwie nie mogą przekroczyć łącznie 0,25%;
    - w bezpośrednim potomstwie liczba roślin wykazujących oznaki infekcji wirusowej nie może przekroczyć 4,0%;
    - w trakcie urzędowej kontroli uprawianych roślin stwierdzona liczba roślin wykazujących oznaki mozaiki i liczba roślin wykazujących oznaki spowodowane przez wirusa liściozwoju nie mogą przekroczyć łącznie 0,8%.
  - kwalifikowane warunki minimalne:
    - w trakcie urzędowej kontroli uprawianych roślin stwierdzona liczba roślin porażonych czarną nóżką nie może przekraczać 4,0%;
    - liczba roślin niezgodnych z odmianą i liczba roślin należących do innej odmiany nie mogą przekroczyć łącznie 0,5%, oraz w bezpośrednim potomstwie nie mogą przekroczyć łącznie 0,5%;
    - w bezpośrednim potomstwie liczba roślin wykazujących oznaki infekcji wirusowej nie może przekroczyć 10,0%;
    - w trakcie urzędowej kontroli uprawianych roślin stwierdzona liczba roślin wykazujących oznaki mozaiki i liczba roślin wykazujących oznaki spowodowane przez wirusa liściozwoju nie mogą przekroczyć łącznie 6,0%.
- 2) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań dla kwiatów ciętych z rodziny *Orchidaceae* pochodzących z Tajlandii<sup>19</sup>; wspomniane kwiaty muszą spełniać jedno z następujących wymagań:
  - rośliny z rodziny *Orchidaceae*, z których otrzymano kwiaty cięte, były uprawiane w miejscu produkcji poddawanych urzędowym kontrolom, przeprowadzanym przynajmniej raz na miesiąc, w ciągu trzech miesięcy poprzedzających eksport, i uznanym za wolne od *Thrips palmi* Karny;
  - przed eksportem zostały poddane zabiegowi fumigacji w celu wykluczenia obecności w przesyłce owadów z rzędu *Thysanoptera*.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE., L Nr 193, s. 60.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 76, poz. 721.

## Obserwacje organizmów niekwarantannowych

Kolejnym zagadnieniem, które wymaga analizy i ma ścisły związek z bezpieczeństwem w zakresie obrotu roślinami, są regulacje dotyczące obserwacji organizmów niekwarantannowych<sup>20</sup>. System ten oparty jest na prognozach formułowanych na podstawie obserwacji prowadzonych w dwóch okresach:

- krótkoterminowym – stosunkowo krótkim, od kilku dni do kilku tygodni – obserwacja zmian w rozwoju chorób, szkodników i chwastów<sup>21</sup> oraz prognozowanie możliwości porażenia lub uszkodzenia przez nie roślin w warunkach sprzyjających ich występowaniu<sup>22</sup>,
- długoterminowym – sezon wegetacyjny, rok lub kilka następnych lat – obserwacja geograficznego rozprzestrzeniania się określonych gatunków chorób<sup>23</sup>, szkodników i chwastów, oraz przewidywanie, na jakich roślinach uprawnych i w jakim nasileniu mogą one wystąpić<sup>24</sup>.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa może wydać informację dotyczącą gatunków roślin, będących organizmami niekwarantannowymi<sup>25</sup>. W trakcie prowadzonych obserwacji, pod warunkiem, że biologia organizmu na to pozwala, określa się:

---

<sup>20</sup> „Objęty przepisami organizm niekwarantannowy” – organizm niekwarantannowy, którego obecność w roślinach przeznaczonych do sadzenia uniemożliwia ich zamierzone użycie bez ryzyka wystąpienia niepożądanych skutków gospodarczych i w związku z tym podlega on przepisom na terytorium importującej Umawiającej się Strony” – art. II ust. 1 Międzynarodowej konwencji ochrony roślin z dnia 6 grudnia 1951 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 73, poz. 485).

<sup>21</sup> Np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych sposobów postępowania przy zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzeniania się mątwika ziemniaczanego (*Globodera rostochiensis*) i mątwika agresywnego (*Globodera pallida*) z dnia 13 października 2010 r. (Dz.U. Nr 196, poz. 1303); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych sposobów postępowania przy zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzeniania się grzyba *Synchytriumendobioticum* z dnia 5 sierpnia 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1782).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie terminów składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup roślin lub gatunków roślin rolniczych warzywnych oraz szczegółowych wymagań w zakresie wytwarzania i jakości materiału siewnego tych roślin z dnia 18 kwietnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 517).

<sup>23</sup> Z. Fiodorow, B. Gołębiak, Z. Weber, *Choroby roślin rolniczych*, Wyd. AR Poznań 2004.

<sup>24</sup> S. Kryczyński, *Podstawy fitopatologii*, Warszawa 2001, s. 73.

<sup>25</sup> Zob.: Informacja Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie uznania Barszczu Sosnowskiego jako organizmu niekwarantannowego. Zgodnie z tą informacją barszcz Sosnowskiego został uznany za organizm niekwarantannowy, co skutkuje brakiem obowiązku zwalczania go z urzędu. WIORiN wskazał na znikomą szkodliwość barszczu Sosnowskiego dla upraw rolniczych – rozprzestrzenia się na stanowiskach ruderalnych, odłogach i ugorach – nie jest zaliczany do organizmów, które powodują duże straty gospodarcze w uprawach – [http://www.parczew.com/attachments/article/1014/Barszcz%20sosnowskiego%20pismo%20\(00000002\).pdf](http://www.parczew.com/attachments/article/1014/Barszcz%20sosnowskiego%20pismo%20(00000002).pdf).

- procent porażenia, tj. ilość roślin opanowanych przez agrofaga<sup>26</sup> w stosunku do ogólnej ilości roślin obserwowanych<sup>27</sup>,
- stopień nasilenia, tj. opisowe określenie liczebności agrofaga,
- stadium rozwojowe agrofaga.

Zasadne jest postawienie kolejnego pytania o cel obserwacji tych organizmów. Celem wspomnianych obserwacji dotyczących powyższych organizmów jest<sup>28</sup>:

- pozyskanie aktualnych danych dotyczących nasilenia ich występowania, tzw. rejestracja ogólna,
- ocena szkodliwości agrofagów, czyli jakichkolwiek roślin lub zwierząt lub jakichkolwiek czynników chorobotwórczych, szkodliwych lub potencjalnie szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych<sup>29</sup>, tzw. rejestracja szczegółowa,
- ocena powodowanego przez nie zagrożenia – próg ekonomicznej szkodliwości<sup>30</sup> – co skutkuje możliwością sygnalizowania terminów zabiegów ochrony roślin<sup>31</sup>, tzw. sygnalizacja.

<sup>26</sup> Agrofagi – są to wszelkiego rodzaju szkodniki, patogeny i chwasty negatywnie oddziałujące na rośliny uprawne i sadownicze, powodujące obniżenie ich plonu i jego jakości – <http://www.pesty.pl/content/sygnalizacja.html>; Załącznik I. Wykaz agrofagów, w odniesieniu do których wymaga się przeprowadzenia inspekcji wzrokowej oraz, pod pewnymi warunkami, pobrania próbek i badania – dyrektywa wykonawcza Komisji Rady 2014/98/UE z dnia 15 października 2014 r. w sprawie wykonania dyrektywy Rady 2008/90/WE w odniesieniu do szczegółowych wymogów dotyczących rodzajów i gatunków roślin sadowniczych, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, szczegółowych wymogów wobec dostawców oraz szczegółowych zasad dotyczących inspekcji urzędowych z dnia 15 października 2014 r. (Dz. Urz. UE, L Nr 298, s. 22).

<sup>27</sup> Pkt 16 – Załącznik 3. Szczegółowe wymagania dotyczące wytwarzania i jakości sadzeniaków ziemniaka oraz dopuszczalna wielkość partii w obrocie – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie terminów składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup roślin lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych oraz szczegółowych wymagań w zakresie wytwarzania i jakości materiału siewnego tych roślin z dnia 18 kwietnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 517).

<sup>28</sup> Zob. S. Pruszyński (red.), *Metody sygnalizacji i prognozowania pojawu chorób i szkodników roślin. Instrukcja dla służby ochrony roślin z zakresu prognoz, sygnalizacji i rejestracji. Cz. II (1–2)*, IOR Poznań 1993. F. Walczak (red.), *Metody sygnalizacji i prognozowania pojawu chorób i szkodników roślin. Aneksy do instrukcji dla służby ochrony roślin z zakresu prognoz, sygnalizacji i rejestracji do Cz. II(1–2) (1993) oraz Cz. III (1976). Rejestracja ogólna i szczegółowa chorób i szkodników roślin uprawnych*, IOR Poznań 1998.

<sup>29</sup> J. Lipa (red.), *Kwarantannowe agrofagi Europy*, Warszawa 1994, s. 1.

<sup>30</sup> Próg ekonomicznej szkodliwości jest to natężenie występowania agrofaga, przy którym straty wynikające ze zmniejszenia plonów zaatakowanych roślin uprawnych równają się kosztom przeprowadzenia zabiegu ochronnego. Przekroczenie tego progu przez poszczególne gatunki szkodników, patogenów lub chwastów na danej uprawie określa moment, w którym niezbędne staje użycie środków ochrony roślin w celu zachowania plonu na odpowiednim poziomie – <http://www.pesty.pl/content/sygnalizacja.html>.

<sup>31</sup> Plan zabiegów regulowany w art. 39 ustawy o środkach ochrony roślin z dnia 8 marca 2013 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 547).

W przypadku wystąpienia organizmu niekwarantannowego lub możliwości wywołania przez niego strat zainteresowane podmioty zostają poinformowane o sposobach i terminach zwalczania tego organizmu. W ramach systemu informowania o zagrożeniu spowodowanym przez organizmy niekwarantannowe PIORiN prowadzi internetową sygnalizację występowania tych organizmów. System ten polega na powiadamianiu zainteresowanych podmiotów i instytucji działających w sferze rolnictwa o zakresie występowania i nasilenia agrofagów<sup>32</sup>. Wspomniany system sygnalizacji funkcjonuje w formie komunikatów informujących o przewidywanych terminach występowania poszczególnych chorób i szkodników roślin uprawnych oraz progach szkodliwości, tzn. najmniejszego nasilenia choroby, które uzasadnia przeprowadzenie zabiegów z użyciem środków ochrony roślin<sup>33</sup>. Efektem wydania komunikatu jest możliwość wykonania zabiegów agrotechnicznych lub oprysków środkami ochrony roślin, co ma na celu zapobieżenie uszkodzeniu lub całkowitemu zniszczeniu plantacji.

Ważną kwestią są elementy obligatoryjne zawarte we wspomnianych komunikatach sygnalizacyjnych – powinny one zawierać<sup>34</sup>:

- 1) określenie komórki organizacyjnej WIORiN, wydającej komunikat, np.: województwo śląskie;
- 2) datę publikacji komunikatu, np. 24 marca 2016 r.;
- 3) informację o zagrożeniu upraw wystąpieniem agrofaga z podaniem orientacyjnej daty wystąpienia zagrożenia, np.: sady brzoskwiń zagrożone kędzierzawością liści brzoskwini. Porażeniu ulegają liście już w najwcześniejszych stadiach rozwoju, sporadycznie pędy, kwiaty (porażone kwiaty zamierają i opadają) i owoce (na owocach pojawiają się drobne rany i przebarwienia skórki). Liście grubieją, ulegają pofałdowaniu i deformacji, przebarwiają się na kolor żółty potem na czerwono-karminowy, na ich powierzchni pojawia się delikatny, szaro-biały nalot grzyba. Zniekształcenia mogą objąć całą blaszkę liściową. Pod koniec czerwca większość liści opada. Porażone drzewa słabiej owocują i mają słabszą mrozoodporność. Porażone pędy należy wycinać;
- 4) w miarę możliwości wizerunek agrofaga,
- 5) zalecenia podjęcia określonych działań w celu zwalczania agrofaga, np.: czynniki zwiększające porażenie to częste opady deszczu w okresie wczesnowiosennym i wysoka temperatura. Zabiegi przy użyciu środków ochrony roślin wykonuje się:

<sup>32</sup> Np. jęczmień jary: mączniak prawdziwy zbóż i traw, plamistość siatkowa jęczmienia; marchew jadalna: alternarioza naci marchwi, bawelnica topolowo-marchwiana, mączniak prawdziwy baldaszkowatych, połyśnica marchwianka – powiat Rzeszów, województwo podkarpackie – <https://piorin.gov.pl/sygn/php/rpowiat.php?kod=RZRZ>; rzepak ozimy: chowacz czterozębny, chowacz podobnik, słodyszek rzepakowy; śliwa domowa: brunatna zgnilizna drzew pestkowych – powiat Częstochowa, województwo śląskie – <https://piorin.gov.pl/sygn/php/rpowiat.php?kod=KACZ>.

<sup>33</sup> S. Kryczyński, M. Mańka, P. Sobiczewski, *Słownik fitopatologiczny*, Warszawa 2002, s. 113.

<sup>34</sup> Przykład – roślina: brzoskwinia, agrofag: kędzierzawość liści brzoskwini – <https://piorin.gov.pl/sygn/php/rsygn.php>

- w okresie bezlistnym, przed rozpoczęciem wegetacji,
  - gdy temperatura powietrza przekroczy +6°C.
- Należy zwrócić szczególną uwagę na dokładne pokrycie cieczą grzybobójczą całych drzew – wierzchołków pędów i spękań kory na pniu. Profilaktycznie należy wycinać porażone pędy. W celu ochrony pszczół i innych owadów zapylających zabiegu chemicznego nie należy stosować:
- na rośliny uprawne w czasie kwitnienia,
  - kiedy na uprawie chronionej występują kwitnące chwasty,
  - w miejscach, gdzie pszczoły mają pożytek, a także na roślinach, których kwitnienie może rozpocząć się przed upływem okresu prewencji;
- 6) pouczenie o tym, że do zabiegów ochrony roślin można stosować tylko środki ochrony roślin dopuszczone do stosowania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, oraz że należy je stosować tylko sprzętem sprawnym technicznie i ściśle według etykiety – instrukcji stosowania dołączonej do opakowania, np.: dostęp do informacji o środkach ochrony roślin dopuszczonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: – wyszukiwarka dająca możliwość uzyskania informacji o zastosowaniu środków ochrony roślin w danych uprawach, na określonego agrofaga<sup>35</sup>, – etykiety stosowania środków ochrony roślin dopuszczonych do obrotu zezwoleniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>36</sup>,
  - 7) pouczenie o tym, że zabiegi przy użyciu środków ochrony roślin mogą wykonywać tylko osoby przeszkolone, np. środki ochrony roślin stosuje się sprzętem sprawnym technicznie i skalibrowanym; zabieg z zastosowaniem środków ochrony roślin przeznaczonych dla użytkowników profesjonalnych może być wykonywany przez osoby przeszkolone, zgodnie z art. 41 analizowanej ustawy; profesjonalni użytkownicy środków ochrony roślin są zobowiązani do prowadzenia dokumentacji dotyczącej stosowania przez nich środków ochrony roślin i przechowywania jej przez co najmniej 3 lata;
  - 8) wykaz źródeł informacji o środkach ochrony roślin dopuszczonych do stosowania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, np. strona internetowa: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Wyszukiwarka-srodkow-ochrony-roslin>;
  - 9) dane umożliwiające kontakt z komórką organizacyjną wojewódzkiego inspektoratu, wydającą komunikat.

Obserwacje prowadzone w ramach rejestracji ogólnej, szczegółowej oraz dla celów sygnalizacji wykonywane są przez pracowników PIORiN-u w ciągu całego roku, ze szczególnym uwzględnieniem okresu wegetacji roślin, czyli czasu ich wzrostu i wzmożonej aktywności, od siewu do zbioru, przy dostatecznej ilości ciepła i wilgoci<sup>37</sup>. Obserwacje takie prowadzone są według obowiązujących

<sup>35</sup> <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Wyszukiwarka-srodkow-ochrony-roslin>.

<sup>36</sup> <https://bip.minrol.gov.pl/Informacje-Branzowe/Produkcja-Roslinna/Ochrona-Roslin/Rejestr-Srodkow-Ochrony-Roslin>

<sup>37</sup> J. Flis, *Szkolny słownik geograficzny*, Warszawa 1985, s. 117.

metodyk przyjętych do stosowania przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Jako przykład można wskazać *Metodykę integrowanej produkcji agrestu*<sup>38</sup>. Różnorodność prowadzonych obserwacji organizmów niekwarantannowych jest zależna od dominującego rodzaju upraw w każdym powiecie. Dla przykładu można przedstawić prowadzone obserwacje chorób i szkodników na terenie powiatu wieluńskiego.

**Tabela 1.** Wykaz gatunków roślin uprawnych i obserwowanych na nich organizmach

Roślina	Agrofag
Jabłoń domowa	Owocnica jabłkowa ( <i>Hoplocampa testudinea</i> ) Owocówka jabłkóweczka ( <i>Carpocapsa pomonella</i> )
Kapusta głowiasta biała	Bielinek kapustnik ( <i>Piersi brassicae</i> ) Bielinek rzepnik ( <i>Piersi rapae</i> ) Piętnówka kapustnica ( <i>Mamestra brassicae</i> )
Marchew jadalna	Połyśnica marchwianka ( <i>Psila rosae</i> )
Ogórek gruntowy	Mączniak rzekomy dyniowatych ( <i>Pseudoperonospora cubensis</i> )
Pszenica ozima	Mączniak prawdziwy zbóż i traw ( <i>Erysiphe graminis</i> ) Skrzypionki ( <i>Chrysomelidae</i> )
Ziemniak	Stonka ziemniaczana ( <i>Leptinotarsa decemlineata</i> ) Zaraza ziemniaka ( <i>Phytophthora infestans</i> )
Śliwa domowa	Owocnice śliwowe ( <i>Hoplocampa minuta</i> ) Owocówka śliwkóweczka ( <i>Laspeyresia funebrana</i> )

Źródło: Zarządzenie Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa nr 15/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie zasad wykonywania obserwacji występowania organizmów niekwarantannowych oraz ustalenia terminów ich zwalczania.

## Lustracje organizmów kwarantannowych<sup>39</sup>

Kontrole zdrowotności roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, w zakresie występowania organizmów kwarantannowych, jak również spełnia-

<sup>38</sup> Rozdz. V. *Ochrona przed chorobami*, rozdz. VI. *Ochrona przed szkodnikami* – wyd. 2 zmienione; zatwierdzone na podstawie art. 57 ust. 2 pkt 2 ustawy ośrodkach ochrony roślin przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Warszawa wrzesień 2014 r. – <https://piorin.gov.pl/publikacje/metodyki-ip/>

<sup>39</sup> Lustracja – urzędowa procedura prowadzona przez zdefiniowany czas, służąca określeniu charakterystyki populacji agrofaga lub ustaleniu gatunku agrofaga występującego na danym obszarze – *Procedury fitosanitarne. Ogólna procedura eksportowa – procedura dla szklarni i szkółek* (PM 3/29(1)), zredagowano jako Standard EPPO we wrześniu 1997 r. Organisation Européenne et Méditerranéenne pour la Protection des Plantes, 1, rue Le Nôtre, 75016 Paris, France – [https://piorin.gov.pl/files/userfiles/giorin/prawo/.../epo\\_3\\_29\\_pl.doc](https://piorin.gov.pl/files/userfiles/giorin/prawo/.../epo_3_29_pl.doc); *Ogólna procedura inspekcji upraw ziemniaka – Procedury fitosanitarne*, PM 3/71, Europejska i Śródziemnomorska Organizacja Ochrony Roślin – [https://piorin.gov.pl/files/userfiles/giorin/prawo/.../epo\\_3\\_71\\_pl.docx](https://piorin.gov.pl/files/userfiles/giorin/prawo/.../epo_3_71_pl.docx)



nia wymagań unormowanych w ustawie o ochronie roślin przeprowadzane są w określonych miejscach, w których następuje:

- 1) uprawa roślin, wytwarzanie produktów roślinnych lub przedmiotów<sup>40</sup>,
- 2) przechowywanie i sprzedaż roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów<sup>41</sup>,
- 3) nabywanie roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów przez właściwe podmioty<sup>42</sup>,
- 4) przemieszczanie roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, w szczególności na drogach i w środkach transportu. W tych przypadkach wspomniane kontrole przeprowadzane są we współpracy z Policją i Inspekcją Transportu

<sup>40</sup> „Inspekcje i lustracje: należy pobrać próby sadzoniaków i ziemniaków towarowych (w tym przeznaczonych do przerobu) podczas zbiorów lub z przechowalni i wysłać do badania laboratoryjnego na obecność *C. m. subsp. sepedonicus* oraz *R. solanacearum*. Przeprowadzić wzrokową inspekcję uprawy na polu i zebranych bulw (z krojeniem). Do badania na obecność *R. solanacearum* pobrać próby, odpowiednio:

- wody z cieków wodnych używanej do nawadniania,
- *Solanum dulcamara* i innych roślin żywicielskich *R. solanacearum* rosnących wzdłuż cieków wodnych,
- ścieków z zakładów przetwórstwa ziemniaków,
- odpadów poprodukcyjnych.

Przesłać próby do badań laboratoryjnych” – *Ogólna procedura inspekcji upraw ziemniaka*.

<sup>41</sup> KOOR powinna określić strategię pobierania prób podczas inspekcji i, w uzasadnionych przypadkach, badania bulw w oparciu o wymogi dotyczące wykrywalności z określonym prawdopodobieństwem agrofagów z list A1 i A2 EPPO oraz innych agrofagów objętych przepisami kraju eksportera i importera. Sugerowane minimalne jednostki próbobrania i inspekcji opisano w PM 3/70 *Certyfikacja eksportu i kontrola zgodności bulw ziemniaka*. Dalsze wskazówki na temat próbobrania można znaleźć w Standardzie EPPO PM 3/66 *Pobieranie prób z przesyłek do wzrokowej inspekcji fitosanitarnej*. W zależności od agrofaga, bulwy należy poddawać inspekcji krótko przed zbiorem, podczas lub po zbiorze w gospodarstwie lub w urzędowo zarejestrowanych przechowalniach ziemniaków. Podczas inspekcji należy uwzględnić agrofagi z list A1 i A2 EPPO mogące wywołać widoczne objawy w bulwach (np. *C. michiganensis subsp. sepedonicus*, *R. solanacearum*, *S. endobioticum*, *Ditylenchus destructor*, *Meloidogyne spp.*, *Tomato spotted wilt virus (TSWV)* *Potato spindle tuber viroid (PSTVd)*, *Tecia solanivora*) oraz inne agrofagi podlegające przepisom kraju eksportera i importera. W przypadku zaobserwowania objawów, próby należy przesłać do odpowiednich badań laboratoryjnych z wykorzystaniem stosownych Protokołów Diagnostycznych EPPO (seria PM 7), jeżeli są one dostępne. Wszystkie partie ziemniaków przeznaczone na eksport powinny być poddane inspekcji. Ziemniaki należy przechowywać w sposób gwarantujący możliwość ustalenia, m.in., nazwy producenta, odmiany i miejsca lub pola produkcji. W przypadku świadectw eksportowych należy stosować Standard EPPO PM 3/70 *Certyfikacja eksportu i kontrola zgodności przy imporcie bulw ziemniaka – Ogólna procedura inspekcji upraw ziemniaka*.

<sup>42</sup> Należy prowadzić inspekcje w celu zagwarantowania przestrzegania krajowych przepisów i na agrofagi określone przez KOOR kraju importera. W szczególności należy prowadzić inspekcje na obecność *S. endobioticum*. Niektóre kraje mogą wymagać pobierania i badania prób gleby z bulw na obecność *G. rostochiensis*, *G. pallida* i *S. endobioticum*. Ponadto może wystąpić konieczność pobrania i zbadania na obecność *S. endobioticum* prób materiału pozostałego po myciu ziemniaków z zakładów przygotowujących ziemniaki na eksport – *Ogólna procedura inspekcji upraw ziemniaka*.

Drogowego. Zgodnie z § 8 Porozumienia<sup>43</sup> wspomniana współpraca jest realizowana w następujących formach:

- konsultacji poprzedzających przedsięwzięcia wykonawcze;
- bieżącej wymiany informacji o przebiegu przedsięwzięć wykonawczych;
- powoływania wspólnych zespołów koordynacyjnych, których zadaniem będzie planowanie współdziałania, bezpośrednie kierowanie lub nadzór nad czynnościami prowadzonymi w ramach współdziałania oraz analiza i ocena rezultatów tych czynności;
- kontroli roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów na drogach i w środkach transportu w zakresie występowania organizmów szkodliwych oraz spełniania wymagań określonych w ustawie o ochronie roślin – „urzędowa kontrola” – na wniosek uprawnionych przedstawicieli Policji i w zakresie oraz terminach określonych w tym wniosku;
- udzielania przez Policję pomocy w pościgu i zatrzymaniu osób, które podjęły próbę uniknięcia urzędowej kontroli albo oddaliły się z miejsc dokonywania urzędowej kontroli przed jej zakończeniem i w okolicznościach uzasadniających przypuszczenie, że popełniono czyn zabroniony.

Urzędowe kontrole zdrowotności roślin są przeprowadzane regularnie u zarejestrowanych podmiotów, przynajmniej raz w roku lub – jeśli wymaga tego sposób prowadzenia uprawy – kilka razy w sezonie wegetacyjnym (rozdz. VI. *Integrowana produkcja roślin* – ustawa o środkach ochrony roślin). W trakcie kontroli stosuje się ocenę organoleptyczną, badania makroskopowe, badania laboratoryjne lub kontrolę dokumentów.

W przypadku wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia organizmów kwarantannowych właściciel materiału roślinnego<sup>44</sup> jest zobowiązany do zawiadomienia wojewódzkiego inspektora lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia organizmów kwarantannowych. Oprócz tego zobowiązany jest, w myśl art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie roślin, zaniechać sadzenia, siewu, rozmnażania lub przemieszczania roślin oraz obrotu roślinami, produktami roślinnymi lub przedmiotami porażonymi lub podejrzanymi o porażenie organizmami kwarantannowymi – do czasu zakończenia urzędowej kontroli.

Ponadto art. 8 ust. 5 omawianej ustawy stanowi, że w przypadku szczególnego zagrożenia roślin przez organizmy kwarantannowe minister ds. rolnictwa może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić na obszarze całego kraju lub jego części nakazy lub zakazy, które ograniczą występowanie oraz rozprzestrzenianie się tych organizmów<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa a Komendantem Głównym Policji z dnia 7 września 2004 r. (Dz. Urz. KGP Nr 20, poz. 130).

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie oceny tożsamości i czystości odmianowej materiału siewnego, z dnia 22 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 151).

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wprowadzania na terytorium RP ziemniaków pochodzących z Arabskiej Republiki Egiptu, z dnia 7 września 2012 r. (Dz.U.

## Badania laboratoryjne

Analizując wcześniejsze rozważania dotyczące oceny stanu fitosanitarnego roślin, należy stwierdzić, iż przeprowadzana kontrola zdrowotności i badań makroskopowych jest niewystarczająca. Zarzuty, jakie można postawić wobec tej metody, dotyczą małej precyzji, stąd też w przypadku materiału roślinnego, co do którego istnieje podejrzenie porażenia przez organizmy kwarantannowe, konieczne jest przeprowadzenie badań laboratoryjnych. Materia ta podlega daleko rozwiniętej regulacji w aktach prawnych, np.:

- Załącznik II. Schemat badania diagnostycznego, wykrywania oraz identyfikacji *Ralstonia Solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al. – dyrektywa Rady 98/57/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie kontroli organizmu *Ralstonia Solanacearum* (Smith), Yabuuchi i wsp. z dnia 20 lipca 1998 r.<sup>46</sup>;
- art. 2 dyrektywy Rady 93/85/EWG z dnia 4 października 1993 r. w sprawie zwalczania bakteriozy pierścieniowej ziemniaka, z dnia 4 października 1993 r.<sup>47</sup>;
- art. 79 pkt 11, art. 85 pkt 7, art. 95 i następne – ustawy o ochronie roślin;
- art. 46 ustawy o środkach ochrony roślin;
- rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie pobierania próbek środków ochrony roślin do badań laboratoryjnych z dnia 27 listopada 2013 r.<sup>48</sup>;
- rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczególnych sposobów postępowania przy zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzeniania się bakterii *Ralstonia Solanacearum* z dnia 2 kwietnia 2007 r.<sup>49</sup>;

---

z 2012 r., poz. 1049) – przepisy rozporządzenia wdrażają decyzję wykonawczą Komisji 2011/787/UE z dnia 29 listopada 2011 r. upoważniającą państwa członkowskie do tymczasowego podejmowania środków nadzwyczajnych przeciwko rozprzestrzenianiu się *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al. w odniesieniu do Egiptu (Dz. Urz. UE, L 319 z 2.12.2011, s. 112); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się zachodniej kukurydzianej stonki korzeniowej z dnia 12 maja 2010 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 171) – przepisy rozporządzenia wdrażają postanowienia decyzji Komisji 2003/766/WE z dnia 24 października 2003 r. w sprawie środków nadzwyczajnych zapobiegających rozprzestrzenianiu się we Wspólnocie *Diabrotica virgifera* Le Conte (Dz. Urz. UE, L 275 z 25.10.2003, s. 49, z późn. zm.; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 40, s. 442) – uchylone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylające rozporządzenie w sprawie zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się zachodniej kukurydzianej stonki korzeniowej z dnia 24 kwietnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 707) – przepisy rozporządzenia wdrażają postanowienia decyzji wykonawczej Komisji 2014/62/UE z dnia 6 lutego 2014 r. uchylającej decyzję 2003/766/WE w sprawie środków nadzwyczajnych zapobiegających rozprzestrzenianiu się we Wspólnocie *Diabrotica virgifera* Le Conte (Dz. Urz. UE, L 38 z 7.02.2014, s. 45).

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE., L Nr 235, s. 1.

<sup>47</sup> Dz. Urz. UE., L Nr 259, s. 1.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1512.

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 65, poz. 436 – przepisy rozporządzenia wdrażają postanowienia dyrektywy Rady 98/57/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie kontroli organizmu *Ralstonia solanacearum* (Smi-

— rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczególnych sposobów postępowania przy zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzenianiu się bakterii *Clavibacter Michiganensis* SSP. *Sepedonicus* z dnia 6 kwietnia 2007 r.<sup>50</sup>

Działalność laboratoryjna PIORiN-u ze względu na zakres badań, wykrywanie i identyfikację szczególnie niebezpiecznych organizmów wymaga posiadania specjalistycznej, odpowiednio zabezpieczonej bazy laboratoryjnej, spełniającej kryteria stawiane tego typu laboratoriom<sup>51</sup>. Jednostką odpowiedzialną za całość działalności diagnostycznej w zakresie ochrony roślin jest Centralne Laboratorium Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Toruniu<sup>52</sup>. Drugim poziomem badań diagnostycznych są cztery laboratoria regionalne – w Katowicach, Lesznie, Bydgoszczy i Radzynie Podlaskim, które m.in. rozpowszechniają nowoczesne metody badań w laboratoriach wojewódzkich. Laboratoria wojewódzkie funkcjonują w każdym z 16 województw i przeprowadzają rutynowe badania metodami podstawowymi. Oprócz tego funkcjonują oddziały graniczne PIORiN, które posiadają własne laboratoria wykonujące badania prób roślin, produktów roślinnych i przedmiotów pobranych w trakcie fitosanitarnej kontroli granicznej towarów wwożonych na terytorium Polski.

Próby do badań laboratoryjnych pobiera się monitoringowo podczas kontroli zdrowotności u zarejestrowanych producentów lub na zlecenie posiadacza materiału roślinnego, w celu potwierdzenia lub wykluczenia porażenia przez organizmy kwarantannowe. Próby są pobierane przez upoważnionych pracowników PIORiN-u, zgodnie z zasadami i procedurami ich pobierania. Pobrana próba powinna być miarodajna oraz prawidłowo pobrana, tzn. tak, aby możliwe było rozpoznanie ewentualnego czynnika sprawczego. Powinna być także reprezentatywna dla całej partii materiału. Próby do analizy powinny być pobrane czysty-

---

th), Yabuuchi i wsp. (Dz. Urz. WE, L 235 z 21.08.1998, s. 1; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 23, s. 375), zmienionej dyrektywą Komisji 2006/63/WE z dnia 14 lipca 2006 r. zmieniającą załączniki II–VII do dyrektywy Rady 98/57/WE w sprawie kontroli organizmu *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al. (Dz. Urz. UE, L 206 z 27.07.2006, s. 36).

<sup>50</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1121.

<sup>51</sup> Np.: Laboratorium Wojewódzkie WIORiN w Lublinie prowadzi działalność diagnostyczną:

- w Laboratorium Fitosanitarzym w Radzynie Podlaskim,
- w Laboratorium Fitosanitarzym w Lublinie,
- w Pracowni Oceny Nasion w Lublinie.

<sup>52</sup> W skład centralnego laboratorium wchodzi:

- pracownia diagnostyki fitosanitarnej,
- sekcja entomologii,
- sekcja bakteriologii,
- sekcja mikologii,
- sekcja nematologii,
- sekcja wirusologii,
- pracownia badania pozostałości środków ochrony roślin,
- pracownia badania tożsamości odmianowej i analiz GMO.

mi i zdezynfekowanymi narzędziami, w jednorazowych rękawiczkach ochronnych, szczelnie zapakowane w nieużywane opakowania i zaopatrzone etykietą umożliwiającą identyfikację materiału. Z każdego próbobrania sporządza się protokół pobrania, którego kopię wraz z próbą dostarcza się do laboratorium.

Jeśli w trakcie kontroli stwierdzony zostanie organizm kwarantannowy, wojewódzki inspektor identyfikuje organizm szkodliwy i źródło jego pochodzenia oraz ocenia możliwości dalszego rozprzestrzeniania się organizmu szkodliwego i możliwości jego zwalczania. W takim przypadku zostaje wydana decyzja administracyjna – tzw. decyzja kwarantanna, w której wojewódzki inspektor określa sposoby postępowania z porażonym materiałem roślinnym oraz sposoby postępowania w uznanym za porażone miejscu produkcji.

## Podsumowanie

Analiza wybranych zagadnień związanych z regulacjami dotyczącymi kontroli zdrowotności roślin pozwala na stwierdzenie, iż przepisy dyrektyw fitosanitarnych UE tworzą spójny system zdrowotności roślin. Ideą przewodnią tego systemu jest zagwarantowanie stanu faktycznego, w którym materiał roślinny spełnia wymagania zdrowotności i jakości. Skutkiem tego może on być swobodnie przemieszczany w obrębie Wspólnego Rynku, podlega minimalnej liczbie zakazów i formalności. Aktualnie można mówić o funkcjonowaniu pewnych standardów zdrowotności i jakości materiału roślinnego, wspomniane rozwiązania charakteryzują się bowiem jednolitością we wszystkich krajach UE, co z kolei przekłada się na przepisy krajowe państw członkowskich. Polskie prawo krajowe zostało dostosowane do rozwiązań UE w zakresie przepisów fitosanitarnych i obejmuje między innymi:

- wprowadzenie paszportów roślin;
- tworzenie i funkcjonowanie stref chronionych;
- zwalczanie niektórych chorób i szkodników kwarantannowych;
- warunki prowadzenia prac naukowo-badawczych przy wykorzystaniu materiałów stanowiących zagrożenie fitosanitarne.

Pozytywnie należy ocenić stworzenie w przepisach unijnych wymagań, aby w każdym państwie członkowskim funkcjonowała jednolita służba (inspekcja) odpowiedzialna za wdrażanie i realizację unormowań w dziedzinie zdrowia roślin. W przypadku RP jest to instytucja o nazwie Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, której działalność nadzoruje, kontroluje i koordynuje centralny organ państwa w zakresie ochrony fitosanitarnej – Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Jednakże w praktyce funkcjonowania służb czy też inspekcji istotne będą działania podejmowane na podstawie przepisów, takie jak:

- przewidywanie skutków podjęcia określonych decyzji,
- szybkość reakcji na określone zagrożenie,

— spójność podejmowanych działań i współpraca z innymi strukturami państwowymi lub unijnymi.

Należy bowiem pamiętać, iż sam przepis nie rozwiąże istniejących lub pojawiających się zagrożeń dla zdrowotności roślin.

## **Bibliografia**

- Fiodorow Z., Gołębnik B., Weber Z., *Choroby roślin rolniczych*, Wyd. AR Poznań 2004.
- Flis J., *Szkolny słownik geograficzny*, Warszawa 1985.
- Kryczyński S., *Podstawy fitopatologii*, Warszawa 2001.
- Kryczyński S., Mańka M., Sobiczewski P., *Słownik fitopatologiczny*, Warszawa 2002.
- Lipa J. (red.), *Kwarantannowe agrofagi Europy*, Warszawa 1994.
- Pruszyński S. (red.), *Metody sygnalizacji i prognozowania pojawu chorób i szkodników roślin. Instrukcja dla służby ochrony roślin z zakresu prognoz, sygnalizacji i rejestracji. Cz. II (1–2)*, IOR, Poznań 1993.
- Walczak F. (red.), *Metody sygnalizacji i prognozowania pojawu chorób i szkodników roślin. Aneksy do instrukcji dla służby ochrony roślin z zakresu prognoz, sygnalizacji i rejestracji do Cz. II(1–2) (1993) oraz Cz. III (1976). Rejestracja ogólna i szczegółowa chorób i szkodników roślin uprawnych*, IOR, Poznań 1998.

## **Several legal solutions regarding the forms of the control of plant health in Poland**

### **Summary**

The paper discusses the issues of the control of plant health in Poland. The analysis encompasses both European and domestic regulations.

As a general rule, a list of harmful organisms has been implemented. The analysis concerns selected forms of plant control: observation, inspection, and laboratory tests. The essential research problem is to evaluate the existing relevant regulations .

**Keywords:** quarantine pests, plant protection, laboratory tests of plants, plant damage.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.23>

Валерий ОКУЛИЧ-КАЗАРИН

Академия Яна Длугоша в Ченстохове

Дмитрий СТАХАНОВ

Таганрогский институт им. А.П. Чехова (филиал) «РГЭУ (РИНХ)»

Николай ЖИРНЫЙ

Таганрогский институт им. А.П. Чехова (филиал) «РГЭУ (РИНХ)»

## **Анализ структуры администрирования качества муниципальных услуг в России**

### **Вступление**

Используя эффективную систему администрирования качества коммунальных услуг (КУ), в странах Западной Европы, США и Японии изыскивают новые оптимальные варианты обслуживания потребителей: по количеству и качеству предоставляемых услуг и ресурсов. В сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) были найдены резервы, компенсирующие расходы по удовлетворению постоянно растущих запросов потребителей. Дополнительные расходы возмещаются за счет оптимального размещения структур обслуживания потребителей, комплексного и структурированного обслуживания, внедрения новых технологий в ЖКХ и т.п. Было подсчитано, что 1 долл. США, вложенный в усовершенствование системы ЖКХ, приносит 15 долл. чистой прибыли<sup>1</sup>.

То есть, администрирование качества коммунальных услуг и расширение их спектра приносит высокий доход предприятиям системы ЖКХ и является важным фактором экономического роста государства.

---

<sup>1</sup> Спирина Л.И. Анализ зарубежного опыта управления повышением качества жилищно-коммунальных услуг / Л.И. Спирина // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем. Материалы VI Всероссийской научно-практической интернет-конференции. – ИСЭИ УНЦ РАН. – Уфа, 2012. – С.199–204.

Анализ структуры администрирования качества КУ позволит оптимизировать затраты временных и финансовых ресурсов на улучшение обслуживания потребителей.

## 1. Три уровня качества коммунальных услуг

На начало 2015 года<sup>2</sup>, в России 85% многоквартирных домов (МКД) обслуживаются управляющими организациями (УО). Развитие рыночных отношений, повышение конкуренции в сфере управления МКД приводит к выравниванию предложений управляющих организаций по цене, качеству, перечню предлагаемых услуг, заставляя их искать новые способы конкурентной борьбы за привлечение и удержание клиента. Внимание оказания услуги постепенно смещается на потребителя, он становится законодателем на рынке, диктуя свои условия и ожидая особого к себе отношения. Это приводит к ориентации организации на максимальное удовлетворение запросов потребителей, которое возможно реализовать посредством клиентоориентированного подхода.

В исследовании<sup>3</sup> выделено три уровня качества оказанных КУ:

- нормативный – предоставление коммунальных услуг на уровне разработанных стандартов, нормативов и т.д.;
- ниже нормативного – предполагает наличие отклонений качества оказанных коммунальных услуг от закрепленного в действующем законодательстве;
- выше нормативного – помимо нормативных коммунальных услуг, управляющая организация посредством разработки собственных внутренних правил и стандартов может оказывать дополнительные услуги.

Сочетание различных уровней качества оказанных КУ и ожиданий потребителей формирует степень удовлетворенности клиентов (рис.).

---

<sup>2</sup> Стаханов Д.В., Жирный Н.В. Формирование системы управления жилищно-коммунальным комплексом в процессе его реформирования. Учебное пособие. – Таганрог, изд. Ступин С.А., 2015. – 308 с.

<sup>3</sup> Дерябина Е.В. Отрасль жилищно-коммунального хозяйства как специфическая подсистема общественного воспроизводства в экономике России / Е.В. Дерябина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск. – 2011. –8 (225). – С. 6–12.



Уровень ожиданий потребителей	Выше (+)	Неудовлетво- рительно + -	Неудовлет во- рительно + 0	Удовлетвор и-тельно + +	
	Норма (0)	Неудовлетво- рительно 0 -	Удовлетвори- тельно 00	Хорошо 0+	
	Ниже (-)	Удовлетвори- тельно --	Хорошо - 0	Отлично - +	
		Ниже (-)	Норма (0)	Выше (+)	Уровень качества оказанных КУ

Рис. Матрица сочетания различных уровней ожиданий потребителей и качества оказанных КУ<sup>4</sup>

Границы нормативного уровня для потребителя непостоянны и подвержены изменению под действием различных факторов. С течением времени отдельные аспекты более высокого уровня услуг могут стать нормативными, а некоторые параметры, характеризующие нормативный уровень, – неудовлетворительными.

Таким образом, потребитель сталкивается с тремя уровнями качества КУ. Имеет место возможность администрирования качества КУ через влияние СМИ на уровень ожидания потребителей. Как следствие, произойдет ориентация функционирования УО на потребности Клиента. Этот способ администрирования качества КУ не требует больших финансовых затрат и требует высоких затрат времени до достижения желаемого результата.

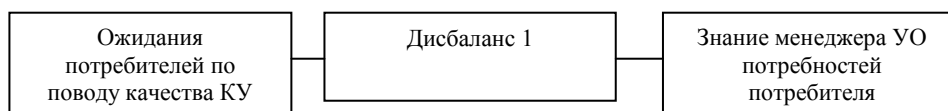
<sup>4</sup> Дерябина Е.В. Отрасль жилищно-коммунального хозяйства как специфическая подсистема общественного воспроизводства в экономике России / Е.В. Дерябина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск. – 2011. –8 (225). – С. 6–12.

## 2. Причины несоответствия качества КУ ожиданиям потребителей

Посредством статистического анализа<sup>5</sup> проведена классификация потребителей КУ, включающая следующие классификационные признаки: возраст, социальный статус, жизненная позиция, образование, уровень доходов, тип многоквартирного дома и его инфраструктура.

Причинами несоответствия ожиданий потребителей по поводу качества КУ и самого качества оказанных услуг являются 4 уровня дисбаланса.

Дисбаланс первого уровня, как правило, является следствием формального подхода при заключении договоров на управление многоквартирным домом с собственниками помещений, который в большей степени учитывает интересы управляющих организаций<sup>6</sup>.

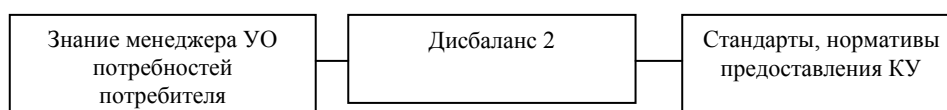


Незнание менеджерами управляющих организаций потребностей, ожиданий потребителей, игнорирование их интересов влечет за собой: возрастание недоверия собственников к управляющей организации; отказ от заключения договора и выбор другой управляющей организации; недостаточное отражение вопросов изменения перечня оказываемых услуг, организации и финансового регулирования капитального ремонта дома. В целом, таким образом, составленный договор является неконкретным и добиться по нему от управляющей организации ответственности практически невозможно. Об этом свидетельствует рост числа обращений граждан в 2015 году в 19,9 раз по сравнению с 2008 годом (с 627 до 12475) в исполнительные органы власти Ростовской области. Среди обращений наибольшую долю (53%) составляют вопросы управления жилищным фондом, неудовлетворительной работы управляющих организаций и ненадлежащего содержания общего имущества; 21% – жалобы по поводу начисления платы за жилое помещение и коммунальные услуги; 12% – нарушения при предоставлении коммунальных услуг.

<sup>5</sup> Ростовская область: Статистический ежегодник. – Ростов-на-Дону: Ростовский комитет государственной статистики, 2013 – 756 с.

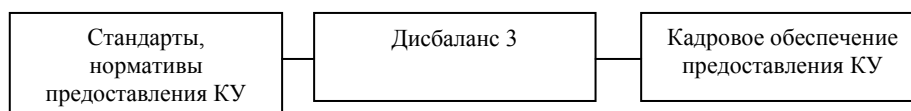
<sup>6</sup> Реформирование жилищно-коммунального комплекса на современном этапе. - Ростов-на-Дону, ЗАО «Книга», 2002г.- 208 с.

Дисбаланс второго уровня<sup>7</sup> обусловливается отсутствием сформированных институциональных резервов повышения качества услуг.



Оказание коммунальных услуг регламентируется постановлением Правительства РФ<sup>8</sup>, в котором четко определены их количественные и качественные параметры. В сфере жилищных услуг прослеживается недостаток нормативно-законодательной базы, разработанной на федеральном уровне. Вопросы порядка, периодичности оказания услуг и многие другие решаются управляющими организациями самостоятельно, что вызывает недопонимание у потребителей, а также многочисленные жалобы, обращения с их стороны.

На наличие дисбаланса третьего уровня оказывает влияние проблема нехватки профессиональных кадров в коммунальном хозяйстве.



При этом потребность существует не только в сантехниках или электриках, но и в специалистах с высшим образованием, которые не способны принимать грамотные управленческие, экономические и инженерные решения.

В 2014 году<sup>9</sup> удельный вес работников ЖКХ с высшим профильным профессиональным образованием составлял всего 7%. По данным Фонда содействия реформированию ЖКХ необходимо подготовить или переподготовить 47% работников, чтобы в управляющих организациях, занятых управлением многоквартирными домами, было достаточное число специалистов с профильным высшим и средним специальным образованием. На недостаток работников влияет также отсутствие эффективной системы мотивации, способной привлечь персонал. Все это приводит к тому, что действующие нормативы, стандарты часто не

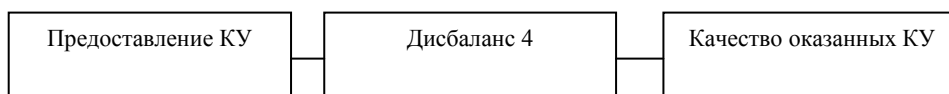
<sup>7</sup> Дерябина Е.В. Проблемы трансформации организации и управления трудом в ЖЭХ России: теория и методология / Е.В. Дерябина. – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2013. – 158 с.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 года № 354 «Об утверждении Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах».

<sup>9</sup> Ростовская область: Статистический ежегодник. – Ростов-на-Дону: Ростовский комитет государственной статистики, 2013 – 756 с.

выполняются на практике и жилищно-коммунальные услуги предоставляются с нарушениями. В период с 2010–2015 гг. в Ростовской области прирост числа выявленных нарушений составил 136%<sup>10</sup>.

Результатом выявленных нарушений качества жилищно-коммунальных услуг является низкая удовлетворенность населения КУ и наличие дисбаланса четвертого уровня<sup>11</sup>.



Его суть заключается в отсутствии эффективной системы мониторинга удовлетворенности потребителей качеством КУ со стороны управляющих организаций.

Причинами несоответствия ожиданий потребителей по поводу качества КУ и самого качества оказанных коммунальных услуг являются дисбалансы:

1. формализм и отсутствие клиентоориентированного подхода;
2. слабая нормативно-законодательная база федерального уровня;
3. дефицит профессиональных кадров в коммунальном хозяйстве;
4. отсутствие эффективной системы мониторинга удовлетворенности потребителей качеством КУ (из-за неразвитости клиентоориентированного подхода).

Первый и четвертый дисбалансы можно устранить путем внедрения клиентоориентированного подхода посредством изменения ментальности сотрудников УО и потребителей.

Второй дисбаланс требует доработки нормативно-законодательной базы на уровне Правительства и Парламента России.

Третий дисбаланс может быть устранен с помощью государственного стимулирования УО в направлении подбора более квалифицированных кадров и повышения квалификации штатных сотрудников. С другой стороны, упрощение правовых процедур государственной регистрации новых УО приведет к обострению конкуренции и смещению кадровой политики с принципа «кумовство» на принцип «профессионализм» – и УО сами начнут вкладывать деньги в повышение квалификации сотрудников. Этот подход к администрированию качества КУ считаем более простым и эффективным.

<sup>10</sup> Стаханов Д.В., Жирный Н.В. Формирование системы управления жилищно-коммунальным комплексом в процессе его реформирования. Учебное пособие. – Таганрог, изд. Ступин С.А., 2015. – 308 с.

<sup>11</sup> Экономика жилищно-коммунального хозяйства: учеб. пособие по дисц. «Экономика отрасли» для студ. спец. 080502- «Экономика и управление на предприятии (ЖКХ)»/ Т.К. Дущенко; Новочерк. гос. мелиор. акад., каф. экон. ЖКХ. - Новочеркасск, 2012. - 248 с.

### 3. Главные элементы клиентоориентированного подхода

Сущность понятия «Клиентоориентированный подход» (КП) применительно к КУ<sup>12</sup> – это построение партнерских взаимоотношений управляющей организации и собственников помещений в многоквартирном доме, направленных на удовлетворение качеством КУ потребителей и получение устойчивой прибыли управляющей организацией в долгосрочном периоде посредством реализации ключевых компетенций.

Особенностью КП является выявление средних потребительских предпочтений и ожиданий по многоквартирному дому, которые формируются из потребностей каждого отдельного собственника. Поэтому классификацию клиентов управляющей организации целесообразно проводить именно по типам МКД, которые отличаются по годам постройки, материалам стен, степени износа, основным характеристикам проживающих в нем потребителей услуг.

Выделяются четыре элемента клиентоориентированного подхода<sup>13</sup>:

1. партнерские взаимоотношения сторон;
2. получение прибыли в долгосрочном периоде;
3. ключевые компетенции управляющей организации;
4. удовлетворенность потребителей.

Партнерские отношения подразумевают равенство позиций управляющей организации и собственников помещений в МКД, при котором отсутствует доминирование любой из сторон. В России развитие данного элемента представляет максимальную сложность в виду доминирования посткоммунистической ментальности руководителей управляющих организаций и собственников помещений. Формирование данной системы взаимоотношений основано на обратной связи: мониторинге потребностей клиентов и потребительской оценке качества оказанных услуг.

При реализации КП целью управляющей организации является получение долгосрочной прибыли на основе удержания своих потребителей посредством разработки корпоративной этики и стандартов качества жилищно-коммунальных услуг, которые должны соответствовать потребностям клиентов. В настоящее время требуются дополнительные усилия со стороны органов государственной власти в переориентации руководителей УО с сиюминутной выгоды на долгосрочные экономические и инвестиционные проекты.

<sup>12</sup> Реформирование жилищно-коммунального комплекса на современном этапе. - Ростов-на-Дону, ЗАО «Книга», 2002 г. - 208 с.

<sup>13</sup> Николайчук В.Е. Транспортно-складская логистика Текст.: учеб. пособие / В.Е. Николайчук, М.Э. Ташбаев. 2-е изд. – М.: Дашков и Ко, 2010. – 375 с.

Ключевые компетенции управляющей организации – это их способность на основе знаний, умений и практического опыта достигать требуемых качественных результатов при управлении МКД с большей эффективностью, чем конкуренты. Эти компетенции должны стать конкурентным преимуществом, способным влиять на выбор Клиентами обслуживаемой организации. Развитие ключевых компетенций возможно на основе повышения квалификации сотрудников. Администрирование данного элемента сводится к упрощению процедур государственной регистрации УО.

Под удовлетворенностью потребителей понимается степень соответствия качества оказанных коммунальных услуг ожиданиям потребителей. Несоответствие возникает вследствие нахождения ожиданий потребителей и качества оказанных услуг на разных уровнях. Следовательно, администрирование качества КУ возможно за счет повышения уровня ожидания Клиентов.

Клиентоориентированный подход включает 4 элемента, каждый из которых имеет разную степень сложности администрирования. Сложнее администрировать 1, 2 и 4 элементы (партнерские взаимоотношения сторон; получение прибыли в долгосрочном периоде; удовлетворенность потребителей), как требующие длительной воспитательной работы населения посткоммунистического пространства в виде корректировки ценностей и установок. Развитие элемента №3 (ключевые компетенции управляющей организации) легко осуществимо через упрощение правовых процедур и может явиться самым эффективным элементом, стимулирующим рост качества коммунальных услуг.

#### **4. Методы внутреннего администрирования качества КУ**

Внутреннее для УО администрирование качества коммунальных услуг представляет собой сочетание правовых, экономических и социально-психологических методов<sup>14</sup>.

В составе первых (правовых) методов особую роль приобретает нормативно-правовой характер стандартов предприятия, нарушение которых рассматривается как неисполнение любого нормативно-технического акта со всеми вытекающими из этого последствиями.

Среди экономических методов центральное место занимает система материального стимулирования высококачественного труда.

---

<sup>14</sup> Стаханов Д.В., Жирный Н.В. Формирование системы управления жилищно-коммунальным комплексом в процессе его реформирования. Учебное пособие. – Таганрог, изд. Ступин С.А., 2015. – 308 с.

Социально-психологические методы предполагают широкое использование неформальных структур, общественных организаций, развитие конкурентоспособности услуг. Они предусматривают ориентацию на обеспечение постоянного повышения качества обслуживания Клиентов, то есть, клиентоориентированность.

Эти три группы методов администрирования качества коммунальных услуг внутри управляющей организации есть равно важные.

Причем, первая группа методов (правовые) существенных финансовых затрат не требует. Вторая группа методов (экономические) является наиболее затратной с традиционной точки зрения. Третья группа методов (социально-психологические) представляет собой сочетание классического администрирования и воспитания клиентоориентированности как части комплекса мер по внедрению клиентоориентированного подхода – для «воспитания» требуются большие затраты времени и некоторые финансовые вложения.

## 5. Дискуссия

В настоящей статье рассмотрены рассмотрена структура внешнего и внутреннего администрирования качества коммунальных услуг.

Внешнее администрирование заключается: во влиянии государства на уровень качества КУ; создание условий для устранения управляющими организациями причин несоответствия качества КУ ожиданиям потребителей; в стимулировании внедрения клиентоориентированного подхода. Различные аспекты внешнего администрирования характеризуются различными затратами временных и финансовых ресурсов.

Различные аспекты внутреннего администрирования качества КУ также требуют различных затрат временных и финансовых ресурсов.

Потребитель сталкивается с тремя уровнями качества КУ. Государство может администрировать качество коммунальных услуг через повышение уровня ожидания потребителей (через СМИ). В этом случае не требуются большие финансовые затраты и требуется только временной ресурс.

Причинами несоответствия ожиданий Клиентов по поводу качества КУ и самого качества оказанных коммунальных услуг являются 4 дисбаланса.

Первый и четвертый дисбалансы (формализм и отсутствие клиентоориентированности + отсутствие эффективной системы мониторинга удовлетворенности потребителей качеством КУ) можно устранить путем изменения ментальности сотрудников УО и потребителей. В этом случае также не требуются большие финансовые затраты и требуется только значительный временной ресурс.

Второй дисбаланс (слабая нормативно-законодательная база федерального уровня) требует доработки нормативно-законодательной базы на уровне Правительства и Парламента России. Этот вариант не требует серьезных затрат временных и финансовых ресурсов.

Третий дисбаланс (дефицит профессиональных кадров) может быть устранен двумя путями: а) государственное стимулирование УО в повышении квалификации сотрудников; б) создание конкурентной среды через упрощение правовых процедур государственной регистрации новых УО. Здесь администрирование качества КУ также не требует серьезных затрат временных и финансовых ресурсов.

Для развития клиентоориентированного подхода сложнее администрировать его 1, 2 и 4 элементы (партнерские взаимоотношения сторон; получение прибыли в долгосрочном периоде; удовлетворенность потребителей) – это требует значительных затрат временных ресурсов и небольших финансовых вложений. Развитие элемента №3 (ключевые компетенции управляющей организации) легко осуществимо через упрощение правовых процедур и не требует серьезных затрат времени и денег.

Внутреннее администрирование качества коммунальных услуг (самой управляющей организацией) также характеризуется различными затратами времени и финансов. Правовые методы существенных финансовых и временных затрат не требует. Экономические методы является наиболее затратными с позиций финансирования. Социально-психологические методы требуют значительного времени и некоторых финансовых затрат.

## **Заключение**

1. Администрирование качества коммунальных услуг приносит высокий доход предприятиям системы ЖКХ и является фактором экономического роста государства.
2. Анализ структуры внешнего и внутреннего администрирования качества коммунальных услуг показал различные сочетания затрат временных и финансовых ресурсов:
  - А. высокие затраты финансовых ресурсов характерны для экономических методов внутреннего администрирования.
  - Б. низкие затраты финансовых и высокие затраты временных ресурсов требуются для:
    - повышения уровня ожидания потребителей;
    - устранения формализм, воспитания клиентоориентированности и внедрения эффективной системы мониторинга удовлетворенности потребителей качеством КУ;



- установления партнерские взаимоотношения сторон; ориентации руководителей УО на получение прибыли в долгосрочном периоде; ориентация на удовлетворенность потребителей;
  - внутреннего администрирования с помощью социально-психологических методов.
- В. низкие затраты финансовых и временных ресурсов характерны для:
- доработки нормативно-законодательной базы на уровне Правительства и Парламента России;
  - государственного стимулирования УО в повышении квалификации сотрудников;
  - создания конкурентной среды через упрощение правовых процедур государственной регистрации новых УО;
  - развития ключевых компетенций управляющей организации;
  - внутреннего администрирования с помощью правовых методов.
3. Использование конкретных элементов в структуре администрирования качества коммунальных услуг позволяет оптимизировать затраты временных и финансовых ресурсов для повышения качества КУ и снижения затрат на их предоставление потребителям.

## Библиография

### Книги и статьи

- Дерябина Е.В. Отрасль жилищно-коммунального хозяйства как специфическая подсистема общественного воспроизводства в экономике России / Е.В. Дерябина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск. – 2011. – 8 (225).
- Дерябина Е.В. Проблемы трансформации организации и управления трудом в ЖЭХ России: теория и методология / Е.В. Дерябина. – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2013.
- Николайчук В.Е. Транспортно-складская логистика Текст.: учеб. пособие / В.Е. Николайчук, М.Э. Ташбаев. 2-е изд. – М.: Дашков и Ко, 2010.
- Реформирование жилищно-коммунального комплекса на современном этапе. - Ростов-на-Дону, ЗАО «Книга», 2002.
- Ростовская область: Статистический ежегодник. – Ростов-на-Дону: Ростовский комитет государственной статистики, 2013.
- Спирина Л.И. Анализ зарубежного опыта управления повышением качества жилищно-коммунальных услуг / Л.И. Спирина // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем. Материалы VI Всероссийской научно-практической internet-конференции. – ИСЭИ УНЦ РАН. – Уфа, 2012.

Стаханов Д.В., Жирный Н.В. Формирование системы управления жилищно-коммунальным комплексом в процессе его реформирования. Учебное пособие. – Таганрог, изд. Ступин С.А., 2015.

Экономика жилищно-коммунального хозяйства: учеб. пособие по дисц. «Экономика отрасли» для студ. спец. 080502 – «Экономика и управление на предприятии (ЖКХ)»/ Т.К. Дущенко; Новочерк. гос. мелиор. акад., каф. экон. ЖКХ. – Новочеркасск, 2012.

### **Нормативно-правовые акты**

Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 года № 354 «Об утверждении Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах».

## **Analiza struktury w administrowaniu jakością usług komunalnych w Rosji**

### **Streszczenie**

W niniejszym artykule omówiono strukturę wewnętrznego i zewnętrznego administrowania jakością usług komunalnych. Pokazano, że administrowanie jakością usług komunalnych przynosi wysokie dochody przedsiębiorstwom mieszkalnictwa i usług komunalnych, i jest czynnikiem wzrostu gospodarczego państwowego.

W wyniku analizy struktury administrowania jakością usług komunalnych zidentyfikowano różne kombinacje nakładów czasowych i finansowych zasobów. Korzystanie z poszczególnych elementów w strukturze administrowaniu jakością usług komunalnych pozwala na optymalizację kosztów czasowych i finansowych zasobów w celu poprawy jakości usług komunalnych i obniżenia kosztów ich dostarczenia konsumentom.

**Słowa kluczowe:** usługi komunalne, administrowanie jakością, zewnętrzne administrowanie, wewnętrzne administrowanie.

## **Analysis of the Structure of Quality Administration of Municipal Engineering in Russian**

### **Summary**

This article examines the structure of external and internal administrating of quality of municipal engineering. It is shown that the quality administration of municipal engineering brings high income to the enterprises and housing-communal complex and it is a factor of economic growth of the state.

As a result of the analysis of the structure of quality administration of municipal engineering revealed various combinations of time and Finance. The using of specific elements in the structure of quality administration of municipal engineering optimizes the cost of time and money for improving the quality of municipal engineering and reduce costs for provision municipal engineering to consumers.

**Keywords:** municipal engineering, quality administration, external administrating, internal administrating.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.24>

Mariusz PARADOWSKI  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## Sytuacja prawna podmiotów postępowania egzekucyjnego w administracji

### Streszczenie

Niniejszy artykuł omawia sytuację prawną podmiotów postępowania egzekucyjnego w administracji. We wstępie porusza on zagadnienia prawne dotyczące genezy tej procedury oraz dualizmu egzekucji w prawie polskim. W dalszej części odnosi się do ustalenia rozumienia wybranych pojęć prawnych oraz podejmuje analizę badawczą podmiotów prawnych postępowania egzekucyjnego w administracji. Na zakończenie przedstawia podstawowe rozwiązania prawne w zakresie procedury, a także sugeruje zrewidowanie aktualnego stanu prawnego.

**Słowa kluczowe:** organ egzekucyjny, wierzyciel, zobowiązany, postępowanie egzekucyjne w administracji, egzekucja administracyjna.

### 1. Dualizm egzekucji w prawie polskim – model cywilnoprawny oraz model administracyjnoprawny

Nie ulega wątpliwości, że pojęcie egzekucji na gruncie polskiego porządku normatywnego rozumiane jest niejednolicie. Niewątpliwie dzieje się tak za sprawą wyodrębnienia w systemie prawnym egzekucji cywilnoprawnej oraz egzekucji administracyjnoprawnej. Nie pozostaje kwestią sporną, że charakter prawny pierwszej z nich zamyka się w sferze prawa prywatnego. Zwykle występuje ona w odniesieniu do uprzednio skonkretyzowanego stosunku prawnego na mocy orzeczenia sądu cywilnego, powstałego w obszarze zobowiązań. Drugi rodzaj egzekucji w prawie kształtuje się w płaszczyźnie prawa publicznego. Z reguły stanowi ona konsekwencje wcześniej skonkretyzowanego stosunku prawnego na podstawie decyzji administracyjnej, zaistniałego na gruncie prawa ad-

ministracyjnego. Powstała w ten sposób linia demarkacyjna zasadniczo różnicuje niniejsze egzekucje względem siebie, nadając im cechy swoiste.

Z tych względów celowe jest elementarne omówienie egzekucji w prawie cywilnym. Przedmiotowe zagadnienie prawne nie może być rozpatrzone bez odniesienia się do konstrukcji stosunku prawnego, o której w nauce prawa wiele pisał J. Filipek. Oczywistym pozostaje fakt, że powyższa problematyka może być przedmiotem analizy badawczej teorii prawa. Uchodzi ona także za podstawową instytucję części ogólnej prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego. W dydaktyce akademickiej uznawana jest ona za niezbędny element wstępu do prawoznawstwa. Koncepcja stosunku prawnego nie jest jednak uniwersalna. Jego mechanizm działania opiera się na fundamentalnych odrębnościach poszczególnych gałęzi prawa. I tak w prawie prywatnym pojęcie stosunku cywilnoprawnego wiąże się z działaniem zasady autonomii woli stron. Zgodnie z treścią art. 353<sup>1</sup> k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Dopiero niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy niesie podstawę wystąpienia na drogę sądową. J. Filipek istotnie podkreślił, że: „wyrok sądowy upoważnia uprawnioną stronę do spowodowania spełnienia żądania przy użyciu, w razie potrzeby, środków państwowego przymusu”<sup>1</sup>. W tym przypadku prawomocne orzeczenie sądu zawierające klauzulę wykonalności stanowi podstawę wszczęcia przez komornika sądowego postępowania egzekucyjnego w prawie cywilnym wskutek sporządzenia tytułu wykonawczego. Literatura prawnicza wskazuje, że: „egzekucja cywilnoprawna podlega regulacji k.p.c.”<sup>2</sup>.

Inaczej jest w prawie administracyjnym. W doktrynie wyostrzył się pogląd, iż stosunek administracyjnoprawny kształtuje się w sferze potencjalnej, dając wyraz powinnościom wynikającym z treści przepisów prawa przedmiotowego, oraz tworzy się w sferze rzeczywistej skutkiem ostatecznej decyzji administracyjnej. W obliczu mechanizmu działania prawa administracyjnego należy pamiętać, że niniejsza egzekucja posiada zastosowanie w przypadku uchylania się podmiotu obowiązanego na podstawie przepisów ustawy lub aktu administracyjnego od wykonania ciężącego na nim obowiązku prawnego. Tym samym zachodzi podstawa do wszczęcia procedury w myśl przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup> z dnia 17 czerwca 1966 roku. Warto dodać, iż genezy tej procedury na ziemiach polskich można doszukiwać się w okresie XX-lecia międzywojennego. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski oraz A. Wiktorowska nadmienili, że: „w okresie od 1918 do 1928 r. postępowanie egzekucyjne w administracji nie było objęte jednolitą regulacją prawną; obowią-

<sup>1</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 26.

<sup>2</sup> M. Paradowski, *Dyferentność norm prawa administracyjnego względem norm prawa cywilnego – rozważania teoretyczno-prawne*, „Jurysta” 2015, nr 1, s. 41.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

zywały wówczas zasadniczo przepisy byłych państw zaborczych”<sup>4</sup>. Nie pozostaje kwestią sporną, że taka sytuacja prawna nie sprzyjała uniwersalizacji prawa. Rozwiązania normatywne ustanowione przez zaborców wykazywały względem siebie swoiste cechy odrębności. Ten stan rzeczy nie mógł jednak trwać długo. Pierwszym znaczącym aktem prawnym w Polsce było rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>5</sup> z dnia 22 marca 1928 roku, następnie regulacja została zmieniona na mocy ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych<sup>6</sup> z dnia 10 marca 1932 roku, po czym kolejno zastąpiona dekretem o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych<sup>7</sup> z dnia 28 stycznia 1947 roku. Taki porządek prawny przetrwał aż do dnia uchwalenia obowiązującej ustawy.

## 2. Znaczenie prawne roszczenia w procedurze egzekucyjnej

W tak zarysowanym kształcie myślowym trzeba dostrzec, że wymienione postępowanie nie miałoby racji bytu bez podmiotów uprawnionych do podjęcia działań prawnych zmierzających w kierunku zainicjowania tej procedury egzekucyjnej. Niesporne jest twierdzenie, iż z woli samego wierzyciela, będącego podmiotem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku, dochodzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego – roszczenia publicznoprawnego. W tym miejscu warto odnotować, że pojęcie prawne roszczenia dość silnie odpowiada specyfice prawa cywilnego, w którym relacje pomiędzy podmiotami posiadają charakter prywatnoprawny. Udział podmiotów ogranicza się do osób definiowanych przepisami k.c. Innymi torami przebiegają te relacje w prawie administracyjnym. Istotnym jest fakt, że na gruncie tej gałęzi prawa jakiegokolwiek działania podmiotów prawnych wykazują znamiona publicznoprawne. Oznacza to, że wydobywają się one z pozycji zderzenia się czynności konwencjonalnych, mieszczących się w sferze wolicjonalnej organu administracji publicznej, z czynnościami prawnymi podejmowanymi przez obywatela. Z tego też względu uzasadniona jest teza, iż obok roszczeń prywatnoprawnych zastrzeżonych dla prawa cywilnego wyodrębnia się roszczenia publicznoprawne charakterystyczne dla prawa administracyjnego. Przykładem takiego roszczenia będzie kompetencja organu administracji publicznej do podjęcia czynności zmierzających w kierunku poddania obywatela egzekucji administracyjnej w sytuacji zaniechania obowiązkowego szczepienia ochronnego. Innym wyrazem roszczenia

<sup>4</sup> M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007, s. 320.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 328 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 84 ze zm.

publicznoprawnego jest zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego, w przypadku uchylania się obywatela od uprzednio nałożonego na niego w drodze decyzji administracyjnej obowiązku rozbiórki budynku bezprawnie wzniesionego (samowola budowlana).

### **3. Analiza wybranych podmiotów prawnych postępowania egzekucyjnego w administracji**

Rozważając temat zagadnień prawnych dotyczących niniejszej analizy, konieczne jest zwrócenie uwagi na kategorie podmiotów determinujących postępowanie egzekucyjne w administracji. Bez wątplenia mamy tutaj do czynienia z wierzycielem, zobowiązanym oraz organem egzekucyjnym. O ile w omawianej procedurze terminy dwóch pierwszych podmiotów<sup>8</sup> nie powodują trudności w rozpoznaniu ich charakteru prawnego, o tyle pojęcie organu egzekucyjnego bywa mylące. Należy zauważyć, że w środowisku akademickim na pierwszych zajęciach postępowania egzekucyjnego w administracji organ egzekucyjny utożsamiany jest przez studentów wyłącznie z komornikiem sądowym. Niezaprzeczalnie taki stan rzeczy obrazuje popularność egzekucji cywilnoprawnej. Świadczy to również o potrzebie rozwoju nauki w zakresie administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz przemawia za koniecznością podejmowania rozważań upowszechniających tę procedurę. Teoretyzując tymi słowami, należy pamiętać, że podmioty prawne w osobach wierzyciela oraz zobowiązanego istniejące na gruncie egzekucji administracyjnoprawnej odpowiadają stronom postępowania administracyjnego wskazanym w akcie administracyjnym stosowania prawa. W swej zasadniczej części nadają one swoiste znaczenie postępowaniu egzekucyjnemu w prawie administracyjnym, występując w nim ze zmienionym desygnatem językowym. Innymi słowy, organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną w procedurze opartej na przepisach k.p.a., w świetle norm omawianej ustawy staje się wierzycielem. Obywatel, na rzecz którego organ skonkretyzował obowiązek w postępowaniu administracyjnym, z kolei w obliczu analizowanej ustawy ulega normatywnej transformacji w zo-

---

<sup>8</sup> W myśl treści art. 1a pkt 13 obowiązującej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przez wierzyciela należy rozumieć podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym; wedle z kolei treści art. 1a pkt 20 tego aktu prawnego przez zobowiązanego należy rozumieć osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osobę lub jednostkę, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają.

bowiązanego. Rozprawiając w tych kategoriach myślowych, można zauważyć niepoprawność językową w stosunku do zobowiązanego. Nic bowiem bardziej oczywistego niż to, że podmiot ten jest fundamentalny w stosunkach umownych prawa prywatnego. Co do zasady, prawu publicznemu stał się obcy za wyjątkiem pojęcia zobowiązanego, niekwestionowanie osadzonego w płaszczyźnie przepisów obowiązującej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wymaga podkreślenia faktu, że z językowego punktu widzenia razi duża niekonsekwencja. Nie ulega wątpliwości, że w nauce prawa od wielu lat poszukuje się swoistych cech odrębności prawa administracyjnego względem prawa cywilnego. Korzystanie zatem na gruncie prawa publicznego z dorobku nauki wypracowanej przez prawo prywatne nie wydaje się słusznym rozwiązaniem normatywnym. Niewątpliwie teoria oraz praktyka określonej gałęzi prawa winny podążać w kierunku wypracowania własnych pojęć prawnych. Zważywszy uwagę na poczynione ustalenia, wydaje się przekonujące, aby podmiot prawny administracyjnego postępowania egzekucyjnego, oznaczony mianem *zobowiązanego*, w każdym przypadku postrzegać przez pryzmat *obowiązanego*. Można podnosić, aby przedmiotowa interpretacja wykazywała postać przesłanki *de lege ferenda* na rzecz zmiany obowiązującego prawa. Ten niewielki zabieg morfologiczno-językowy wydaje się drobiazgiem, jednak w sferze działania prawa publicznego nabiera znamiennej znaczenia lingwistycznego, prowadząc do separowania prawa publicznego względem prawa prywatnego. Mając na uwadze sytuację prawną zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, należy podkreślić, że normy prawne umożliwiają wymienionemu podmiotowi skorzystanie z określonych środków prawnych. Bezsporny jest fakt, że zobowiązany może wnieść zarzut na czynności egzekucyjne podejmowane przez organ egzekucyjny. Racjonalny prawodawca w treści przepisu art. 33 § 1 *de lege lata* ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazał na podstawy wymienionego zarzutu. Należy także dostrzec, że zgodnie z treścią przepisu art. 17 § 1 przedmiotowej ustawy zobowiązanemu przysługuje uprawnienie do wniesienia zażalenia na postanowienie wydane przez organ egzekucyjny. Organem odwoławczym pozostaje organ wyższego stopnia.

Osadzając omówione zagadnienia prawne: roszczenia publiczno-prawnego oraz zobowiązanego w polu prawa administracyjnego, wskazane jest także podjęcie analizy badawczej dotyczącej organu egzekucyjnego. Trudno jest zaprzeczyć temu, że na skutek zróżnicowania przez prawodawcę organu egzekucyjnego pod względem podmiotowym nie sposób stworzyć uniwersalnego statusu prawnego. Niekwestionowanie pozycja prawna każdego organu egzekucyjnego jest swoiście odmienna. Istotnych cech odrębności należy poszukiwać na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Z uwagi na szeroki zakres problemowy zagadnienia te winny zostać objęte inną analizą zmierzającą w kierunku wykazania wpływu źródeł prawa na organ egzekucyjny w prawie administracyjnym. Doktryna prawnicza, czerpiąc wiedzę z obowiązujących aktów prawnych, stara się jednak

posługiwać fachową terminologią. E. Ochendowski zauważył, że: „organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie egzekucyjnej środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków”<sup>9</sup>. Niniejsze rozumienie zgodne jest z definicją legalną zawartą w treści art. 1a pkt 7 analizowanej ustawy. Powyższa definicja skłania jednak do stwierdzenia, iż zaproponowany przez prawodawcę zapis wymaga drobnej korekty językowej w kierunku zmiany nazwy strony, o czym wspomniano we wcześniejszych fragmentach opracowania.

Omawiając problematykę prawną w zakresie organu egzekucyjnego, należy podkreślić, że prawodawca w treści art. 19 i 20 niniejszej ustawy wyraźnie wskazuje na katalog tych podmiotów. Ich klasyfikacja zachodzi w oparciu o stosowanie środków egzekucyjnych postępowania egzekucyjnego dotyczących należności pieniężnych oraz z uwzględnieniem podejmowania środków egzekucyjnych postępowania egzekucyjnego dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnych.

Ustawodawca do pierwszej grupy zalicza<sup>10</sup>:

- naczelnika urzędu skarbowego,
- właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach, oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego,
- przewodniczącego organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- dyrektora Izby Celnej,
- dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Ustawodawca do drugiej grupy zalicza:

- wojewodę,
- właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne,
- kierowników wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień,
- kierowników powiatowej służby, inspekcji i straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień.

<sup>9</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Toruń 2008, s. 246.

<sup>10</sup> Zgodnie z treścią art. 19 § 8 przedmiotowej ustawy organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych może być ponadto inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami, co oznacza, że wyliczenie nie stanowi katalogu zamkniętego.



Nadto w przypadkach określonych szczególnymi przepisami jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego. Niewątpliwie niniejsza regulacja prawna świadczy o tym, że wyliczenie nie stanowi katalogu *numerus clausus*.

#### **4. Ustalenie rozumienia zwrotów: „postępowanie egzekucyjne w administracji” oraz „egzekucja administracyjna”**

Powszechnie wiadomo, że każde postępowanie inicjowane jest na wniosek lub z urzędu. Nie jest inaczej w przypadku administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Należy jednak podkreślić, że użyty zwrot językowy: „postępowanie egzekucyjne w administracji” jest pojęciem znacznie szerszym od konstrukcji „egzekucji administracyjnej”. R. Hauser i A. Skoczylas zauważyli, iż: „postępowanie egzekucyjne w administracji to zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty, w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną [z kolei] egzekucja administracyjna polega na stosowaniu przez powołane do tego organy konkretnych środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku”<sup>11</sup>. Mając na uwadze tak ustalone rozumienie znaczenia niniejszych pojęć, trzeba podkreślić, że przedmiotowa klasyfikacja odpowiada praktyce stosowania prawa oraz zgodna jest z powszechnie akceptowaną nauką prawa. Nie budzi zastrzeżeń argument, iż egzekucja administracyjna jest podstawowym elementem postępowania egzekucyjnego w administracji. Praktyka administracyjna wskazuje, że wniosek wierzyciela oraz wystawiony tytuł wykonawczy stanowią podstawę dla wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. K. Chorąży, W. Taras oraz A. Wróbel podkreślili, że: „do tytułu egzekucyjnego należy dołączyć dowód doręczenia upomnienia”<sup>12</sup>.

Organ egzekucyjny z kolei na mocy przedstawionego zobowiązaniem odpisu tytułu wykonawczego wraz z postanowieniem o zastosowaniu właściwego środka egzekucyjnego dokonuje wszczęcia egzekucji administracyjnej. Prawodawca w treści art. 26 § 5 pkt 2 wskazuje także na inny moment wszczęcia eg-

<sup>11</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji – komentarz*, Warszawa 2014, s. 8.

<sup>12</sup> K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2003, s. 234.

zekucji. Stosownie do przyjętego podziału warto nadmienić, że z chwilą otrzymania od wierzyciela wymaganych dokumentów organ egzekucyjny podejmuje czynności sprawdzające, uregulowane przepisami obowiązującej procedury administracyjnej. Oznacza to, że jest on zobligowany do zbadania swojej właściwości oraz kompletności wniosku. Czyni to w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli wniosek odpowiada wymaganiom proceduralnym lub wnioskodawca usunął braki formalne w ustawowym terminie, organ egzekucyjny nadaje dalszy bieg sprawie. Należy dostrzec, że w ramach zainicjowanej sprawy podmiot prowadzący postępowanie może podejmować wiele czynności o prawnym charakterze, które w istocie nie zawsze dowodzą jeszcze o czynności egzekucyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 lutego 2012 roku słusznie zauważył, że: „odpis tytułu wykonawczego nie jest dokumentem urzędowym niezbędnym do wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego, lecz dokumentem, którego doręczenie zobowiązanemu stanowi zdarzenie wszczynające egzekucję”<sup>13</sup>. Innymi słowy, wszelkie czynności proceduralne podejmowane przez organ egzekucyjny poprzedzające moment wszczęcia egzekucji administracyjnej stanowią szeroką grupę działań, na które składają się nie tylko wymienione kwestie dotyczące badania właściwości organu oraz kompletności wniosku, ale także sprawy dopuszczalności egzekucji. Warto odnieść się także do orzeczenia sądu apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 września 2014 roku podkreślającego, iż: „postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem mającym na celu przymuszenie zobowiązanego do wykonania ciążących na nim obowiązków, zaś czynnością egzekucyjną jest każde działanie organu egzekucyjnego podjęte w ramach postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, nawet jeżeli to działanie nie jest skierowane bezpośrednio do zobowiązanego”<sup>14</sup>. Stanowiska tego nie podziela z kolei wojewódzki sąd administracyjny w Gdańsku, który wyrokiem z dnia 12 marca 2013 roku stwierdził, iż: „nie będzie czynnością egzekucyjną takie działanie organu egzekucyjnego, które nie wiąże się ze stosowaniem lub realizowaniem środka egzekucyjnego. Nie będzie zatem czynnością egzekucyjną doręczenie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego”<sup>15</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle tych rozbieżności pojawia się zasadniczy problem dotyczący rozumienia czynności egzekucyjnej. W tak zarysowanym kształcie myślowym wolno wysunąć twierdzenie, iż każda czynność egzekucyjna organu egzekucyjnego podejmowana jest w granicach całego postępowania. Oznacza to, że czynnością egzekucyjną będą wszelkie działania prawne

<sup>13</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2307/10, System Informacji Prawnej LEX nr 1138134.

<sup>14</sup> Wyrok sądu apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 września 2014 r., III AUa 2679/13, System Informacji Prawnej LEX nr 1526939.

<sup>15</sup> Wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 marca 2013 r., I SA/Gd/14/13, System Informacji Prawnej LEX nr 1302782.

podmiotu toczącego procedurę egzekucyjną niezależnie od jego etapu. Można także podzielać przekonanie, iż czynność egzekucyjna organu egzekucyjnego kształtuje wyłącznie egzekucję administracyjną. Problem ten wymaga naukowego zrewidowania. Warto dodać, że administracyjne postępowanie egzekucyjne może być także wszczęte z urzędu. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy *ex lege* wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym. Przepisy prawne wskazują także na okoliczności, w których inicjuje się procedurę z urzędu. Z wnioskiem może wystąpić prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub organizacja społeczna.

## 5. Zastosowanie środków egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Rozważając w obszarze niniejszej problematyki, nie sposób pozostawić w sferze przemilczenia aspektów dotyczących zastosowania środków egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Nie ulega wątpliwości, że prawodawca dokonuje podziału tych środków, mając na uwadze egzekucję należności pieniężnych lub stosując egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Uznał on bowiem, że pierwszą grupę stanowi egzekucja:

- z pieniędzy,
- z wynagrodzenia za pracę,
- ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także renty socjalnej,
- z rachunków bankowych,
- z innych wierzytelności pieniężnych,
- z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków,
- z papierów wartościowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych,
- z weksła,
- z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej,
- z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- z pozostałych praw majątkowych,
- z ruchomości,
- z nieruchomości.

Stwierdził on także, że drugą grupę stanowi egzekucja poprzez:

- grzywnę w celu przymuszenia,
- wykonanie zastępcze,

- odebranie rzeczy ruchomej,
- odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń,
- przymus bezpośredni.

Należy zauważyć, że na gruncie tego opracowania nie jest celowe szczegółowe omawianie wymienionych środków egzekucyjnych. Mając jednak na względzie pewne doktrynalne ustalenia, warto zwrócić uwagę na wybrane instytucje prawne. W odniesieniu do stosowania środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia trzeba pamiętać, że nie jest to rozwiązanie prawne tożsame z konstrukcją normatywną grzywny utrwaloną w prawie karnym. Niemniej nie wolno zapominać, że grzywna posiada charakter represyjny. Ma ona na celu przymuszenie zobowiązanego do wykonania ciężącego na nim obowiązku. Co więcej, ten obowiązek może być spełniony tylko osobiście przez zobowiązanego. Inaczej jest w przypadku nałożenia przez organ egzekucyjny wykonania zastępczego. W tej sytuacji wiadomym jest fakt, że zobowiązany samodzielnie nie wykona obowiązku. Na jego koszt podmiot prowadzący postępowanie podejmuje wszelkie działania prawne mające na celu skuteczną egzekucję. Nie ulega wątpliwości, że w ujęciu zasady ogólnej – stosowania przez organ egzekucyjny najłagodniejszego środka egzekucyjnego – grzywna w celu przymuszenia niezaprzeczalnie spełnia te wymagania. Trzeba także zauważyć, że wdrażanie określonych środków egzekucyjnych musi odbywać się przy udziale organów kompetentnych do zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia oraz porządku publicznego na skutek podejmowanych kolejno czynności egzekucyjnych.

W sprawach nienormowanych przepisami analizowanej ustawy mają zastosowanie przepisy k.p.a.

## 6. Weryfikacja stanu prawnego

Nie sposób przemilczeć faktu, że obowiązująca ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wymaga aktualizacji zawartego w niej stanu prawnego. Dowodów na tak postawione stwierdzenie niewątpliwie należy poszukiwać w zapisach niniejszego aktu prawnego. Cennych informacji dostarczają normy prawne dotyczące katalogu wyłączeń spod egzekucji. W myśl treści art. 8 § 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy prawodawca przyjął, że nie podlegają egzekucji administracyjnej m.in. przedmioty urządzenia domowego niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny. Zgodnie zaś z treścią art. 8 § 2 pkt 2 tego aktu prawnego za przedmioty niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny nie uważa się telewizorów do odbioru programu w kolorze, chyba że zobowiązany wykaże, że od roku produkcji telewizora upłynęło więcej niż 5 lat. Uznać zatem trzeba, że każdy telewizor do odbioru czarnobiałego programu nie będzie obiektem objętym egzekucją administracyjną. Pojawia się jednak wątpliwość dotycząca użytkowników korzystających

współcześnie z tego sprzętu. Odrębnym aspektem problemowym wydaje się kwestia języka prawnego, którym posługuje się prawodawca na gruncie analizowanej ustawy. Powszechnie wiadomo, że niniejszą regulację prawną uchwalono w 1966 roku. Koniecznym jest pamiętać, że język będący żywym odbiciem kultury słowa wciąż ewoluje. Z tego też względu używane przed laty sformułowania współcześnie mogą razić. I tak, ustawodawca w treści art. 8 § 1 pkt 13 niniejszej regulacji prawnej zaznacza, że nie podlegają egzekucji administracyjnej rzeczy niezbędne ze względu na ułomność fizyczną zobowiązanego lub członków jego rodziny. Tak zarysowany punkt patrzenia na kwestie językowe pozwala dostrzec, iż w aktualnej kulturze prawnej języka prawodawca posłużyłby się sformułowaniem o delikatniejszym wydźwięku. Z całym przekonaniem słowo „ułomność” świadczące o osobie kalekiej, upośledzonej lub inwalidzie mogłoby zostać zastąpione wyrazem „niepełnosprawny”.

## Bibliografia

### Pozycje książkowe i artykuły:

- Filipek J., *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2003.
- Hauser R., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji – komentarz*, Warszawa 2014.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń 2008.
- Paradowski M., *Dyferentność norm prawa administracyjnego względem norm prawa cywilnego – rozważania teoretyczno-prawne*, „Jurysta” 2015, nr 1.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007.

### Akty normatywne

- Rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu przymusowym w administracji z dnia 22 marca 1928 roku (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm).
- Ustawa o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych z dnia 10 marca 1932 roku, Dz.U. Nr 32, poz. 328 ze zm.
- Dekret o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych z dnia 28 stycznia 1947 roku, Dz.U. Nr 21, poz. 84 ze zm.
- Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17 czerwca 1966 roku, Dz.U. 2005 Nr 229, poz. 1954 ze zm.

**Orzecznictwo**

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2307/10, System Informacji Prawnej LEX nr 1138134.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 września 2014 r., III AUa 2679/13, System Informacji Prawnej LEX nr 1526939.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 marca 2013 r., I SA/Gd/14/13, System Informacji Prawnej LEX nr 1302782.

**Legal Situation' Personalities of Executive Proceedings  
in Administration****Summary**

This article shows legal situation' personalities of executive proceedings in administration. In introduction it gives an information about legal issues in the area of the genesis this proceedings and dual aspects of executive in Polish legal system. In next part of elaboration this text underlines how to understand special terminology of law and it starts an analysis of the research about legal personalities of executive proceedings in administration. In conclusion it shows basic legal conceptions in the area of proceedings and it suggests to review actual legal situations.

**Keywords:** public administration authority of executive, the creditor, the committed, executive proceedings in administration, administrative execution.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.25>

Tomasz SROGOSZ  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Succession between Europol's in Respect of Agreements Concluded with Non-EU Bodies (Reflections in the Context of Proposal for Regulation Governing Europol)**

### **Summary**

The international organization established by the Europol Convention ceased to exist and was replaced by Union's agency operating under the same name. Hence, the international organization ought to be regarded as the predecessor, while the EU agency – as the successor. It must be noted that this situation will change once again, after the effective date of the Europol Regulation, pursuant to which Europol, as established under Decision 2009/371, will cease to exist and will be replaced by its legal successor, namely an EU agency operating under the same name. This raises a question of whether the law regulates succession with the participation of an international organization and an EU agency in respect of international agreements. Succession between an international organization and an EU agency or between the EU agencies may prove disputable in respect of international agreements. What should be noted, however, is that, despite the fact that Europol's agreements with non-EU entities are governed by international law, there are no legal regulations (conventional or customary) which would address the issue of succession in respect of them. This is an entirely new case, which, just like succession between international organizations, requires much consideration in terms of both doctrine and practice.

**Keywords:** succession, Europol, agency, European Union, treaty.

### **Europol as the legal successor of Europol**

Opening the borders within the European Union forced the Member States to tighten their police cooperation due to increased cross-border crime. Establishment of the European Police Office was announced at the European Council

meeting held on 9<sup>th</sup>-10<sup>th</sup> December 1991. The operations of Europol were expected to support international cooperation in the area of the 3<sup>rd</sup> pillar of the EU. Due to an intergovernmental (non-community) nature of police cooperation, Europol was established under an international agreement. On 26<sup>th</sup> July 1995, representatives of the Member States signed the Europol Convention in Brussels. The Convention became effective on 1<sup>st</sup> November 1998, following consent of all Member States to be bound by its provisions. Europol was established on the basis of a regular international agreement which may be termed a statute. The specific nature of the European Union, based on legal personality of the European Communities, made the exchange of information between the EU law enforcement occur within a specially established international organization, closely linked to the 3<sup>rd</sup> pillar of the EU<sup>1</sup>. Its connection with the EU was particularly evident in the subordination of Europol to the EU Council which authorized the organization to conclude international agreements. Therefore, it seemed appropriate to assume that the European Police Office also functioned as a specialized EU body, controlled within the 3<sup>rd</sup> pillar of the EU<sup>2</sup>.

The above-described status changed as a result of the Lisbon Treaty on the basis of which the EU, as the legal successor of the European Community, became a subject of international law. The third pillar of the EU was “communitised”, thus becoming subjected to mechanisms of supranational cooperation. This state of affairs made the operation of Europol as an international organization groundless. The European Police Office had to be incorporated into a new international organization, namely the European Union, as a Union’s agency. An appropriate legal instrument for this purpose turned out to be the Council Decision superseding the Europol Convention<sup>3</sup>. The EU Council passed such decision even before the effective date of the changes implemented by virtue of the Lisbon Treaty – on the 6<sup>th</sup> April 2009<sup>4</sup>. The Decision 2009/371 became effective on 5<sup>th</sup> June 2009, however, the conversion of the international organization into a formal EU agency took place, in accordance with Art. 64(2) of the Decision, on 1<sup>st</sup> January 2010 – after the effective date of the Treaty of Lisbon<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. F. Boschi Orlandi, “Europol and the Europol Drugs Unit: a Cooperation Structure in the Making” in Joerg Monar and Roger Morgan (eds) *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs* (Brussels: European Interuniversity Press, 1994), p. 213.

<sup>2</sup> A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka* (Warsaw: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2006), p. 109.

<sup>3</sup> The Decisions were implemented as legal instruments to the 3rd pillar on the basis of the Treaty of Amsterdam. However, the proposal of substituting the Convention with the Decision establishing Europol was submitted by the European Commission in 2006 COM (2006) 817.

<sup>4</sup> Council Decision 2009/371 establishing the European Police Office (Europol), [2009] OJ L 121/37.

<sup>5</sup> A. de Moor, G. Vermeulen, “The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union” (2010) 47 *Common Market Law Review* 1089.



Pursuant to Art. 1 of the Decision, it superseded the provisions of the Europol Convention, while “Europol, as referred to in this Decision, shall be regarded as the legal successor of Europol, as established by the Europol Convention”. The international organization established by the Europol Convention ceased to exist as of 1<sup>st</sup> January 2010, when it was replaced by a separate legal subject – a Union’s agency operating under the same name<sup>6</sup>. Hence, the international organization ought to be regarded as the predecessor, while the EU agency – as the successor. Particular attention must be paid to the succession in respect of international agreements concluded by Europol before 1<sup>st</sup> January 2010. This scope of legal succession is described in Art. 55 of the Decision 2009/371, which states that the “Decision shall not affect the legal force of agreements concluded by Europol as established by the Europol Convention”. Bearing in mind the change of the legal form of Europol (from an international organization to an EU agency), the afore-cited regulation raises the issue of the present status of the agreements concluded prior to 1<sup>st</sup> January 2010 with non-EU entities (third states, Interpol, World Customs Organization, UN Office on Drugs and Crime). Is succession in respect of international agreements possible where the legal predecessor is an international organization and the legal successor is an agency established within an international organization? Does international law regulate such type of succession? These questions may only be answered after discussing the types of agreements concluded by Europol with non-EU entities, *ius contrahendi*, and, what is important from the point of view of the issue of succession, after considering whether such agreements are regulated by international law.

It must be noted that this situation will change once again, after the effective date of the Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol)<sup>7</sup>, passed on the basis of Art. 88(2) of the TFEU, pursuant to which Europol, as established under Decision 2009/371, will cease to exist and will be replaced by its legal successor, namely an EU agency operating under the same name. This raises the issue of the status of the international agreements concluded by Europol. Is it possible to speak of succession governed by international law in this context?

---

<sup>6</sup> A. de Moor, G. Vermeulen, “The Europol Council Decision: A New Legal Basis for Europol” (2010) 1(2) *New Journal of European Criminal Law* 179.

<sup>7</sup> European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA COM(2013)173 final; available at: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com%282013%290173\\_/com\\_com%282013%290173\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282013%290173_/com_com%282013%290173_pl.pdf).

## Types of agreements

The first criterion of classification of agreements concluded by Europol is the type of non-EU party. These agreements may be divided into (1) agreements with third states, (2) agreements with international organizations, (3) agreements with other international institutions. Europol-predecessor concluded agreements with the following third states: Macedonia (16.01.2007)<sup>8</sup>, Iceland (06.09.2001), the United States of America (06.12.2001, supplementary agreement of 20.12.2002), Norway (24.12.2001), Russia (06.11.2003), Colombia (10.02.2004)<sup>9</sup>, Turkey (28.07.2004), Switzerland (24.09.2004), Canada (21.11.2005), Bosnia and Herzegovina (27.01.2007), Australia (20.02.2007), Albania (27.03.2007), Moldova (26.07.2007), Montenegro (19.09.2008), Ukraine (04.12.2009). International organizations which concluded agreements with Europol include the World Customs Organization (3.09.2002) and Interpol (05.11.2001)<sup>10</sup>. The third category includes the Europol's agreement with the UN Office on Drugs and Crime (16.03.2004)<sup>11</sup>.

The second criterion of classification is the nature of cooperation in the area of exchange of information. Council Decision 2009/934<sup>12</sup> mentions two types of agreements, *i.e.*, strategic agreements (allowing for exchange of information, excluding personal data), and operational agreements (allowing for exchange of information, including personal data).

## *Ius contrahendi*

Europol's authorization to conclude agreements with non-EU entities was expressly stipulated in both the 1995 Convention and Decision 2009/371. Pursuant to Art. 26(3) in conjunction with Art. 18(1) and (6) of the Europol Conven-

---

<sup>8</sup> The agreement expired on the effective date of the Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the former Yugoslav Republic of Macedonia and the European Police Office (22.12.2011).

<sup>9</sup> The agreement expired on the effective date of the Agreement on Operational and Strategic Cooperation between The Republic of Colombia and the European Police Office (4.03.2014).

<sup>10</sup> ICPO-Interpol may presently be considered an intergovernmental organization, as it was considered as such in 1971 by the UN (cf.: e.g., B. Wierzbicki, who is of the opinion that it evades the division into intergovernmental and non-governmental organizations - *Zagadnienia współpracy państw w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości* (Białystok: Uniwersytet Warszawski Filia w Białymstoku, 1986), p. 83; this opinion stems from the specificity of the organization treated as a forum for exchange of information between national police forces).

<sup>11</sup> For texts of agreements see: [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/87?page=2](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/87?page=2) (Accessed May 2, 2015).

<sup>12</sup> Council Decision 2009/934 adopting the implementing rules governing Europol's relations with partners, including the exchange of personal data and classified information [2009] OJ L 325/6.

tion, Europol was authorized to conclude agreements with third states and third bodies for the purpose of providing them the gathered personal data, subject to confidentiality clauses. Europol was also empowered to conclude “other arrangements in the framework of the rules laid down unanimously by the Council on the basis of this Convention and of Title VI of the Treaty on European Union”. Such wording suggested a possibility of concluding separate arrangements with regard to agreements referred to in Art. 18(6). At the same time, Art. 26(3) referred to the list of entities specified in Art. 10(4), encompassing, in particular, third states, international organizations and their subordinate bodies governed by public law, other bodies governed by public law which are based on an agreement between two or more states, and the International Criminal Police Organization.

The scope of Europol’s competences appears different and broader under Decision 2009/371. Pursuant to Art. 23 thereof, in so far as it is required for the performance of its tasks, Europol is authorized to “establish and maintain cooperative relations” with the aforementioned entities. For this purpose, it is empowered to conclude agreements on “the exchange of operational, strategic or technical information, including personal data and classified information”. An equivalent of Art. 26(3) of the 1995 Convention appears to be Art. 23(7) of the Decision 2009/371, which authorizes Europol to transmit classified information to third parties, in so far as agreement on confidentiality is concluded between Europol and recipient. The provisions of Decision 2009/371 were more laid down precisely in Decision 2009/934. Like before, agreements between Europol and non-EU parties are subject to the Council’s approval of negotiations and conclusion thereof.

Authorization of Europol-predecessor and Europol-successor to conclude agreements with third parties stems from the authorization granted by the parties to the 1995 Convention or by an EU body. As mentioned before, the scope of competence of Europol-predecessor, as specified in the 1995 Convention, was considerably more restricted than that of Europol-successor. Nevertheless, one may hardly hold that agreements concluded by Europol prior to 1<sup>st</sup> January 2010 (the date of succession) could go beyond *ius contrahendi*, as they required authorization of the Council, functionally tied with the organization. The signatories of the Convention agreed to the requirement of authorization by the Council. Therefore, the source of *ius contrahendi* was not only the will of individual states expressed in the Convention, but also the Council’s acts.

All agreements between the Europol and non-EU parties were concluded by its Director, who was the legal representative of Europol (Art. 29(5) of the Europol Convention, Art. 38(6) of Decision 2009/371). His capacity to contract was based on the agreement between the EU Member States, while its current source is the Decision Decision 2009/371 granting *ius contrahendi* to Europol.

During the works on Europol reform, the European Commission put forward a proposal that international agreements concluded by Europol should be so con-

cluded for and on behalf of the EU<sup>13</sup>. Besides, the vision of Europol-successor as an EU agency acting on behalf the EU is featured in the doctrine. This assumption appears wrong. Although its supporters claim that, as a consequence of the Treaty of Lisbon, the EU gained international legal personality, leading to Europol becoming more of an “EU agent” acting on behalf of an international organization<sup>14</sup>, it must be emphasized that the position of Europol within the EU has not materially changed. Its international relations are still dependent on the European Council which authorizes it to conclude agreements. Also unaltered remained the form of international agreements which, after 1<sup>st</sup> January 2010, have continued to be executed for and on behalf of Europol as a party thereto<sup>15</sup>. If Europol acted as an “EU agent”, the EU would become a party to such agreements. As mentioned before, Europol-successor still has the *ius contrahendi* which stems from the fact that the Council decided to grant the agency a legal capacity and a limited capacity to operate within international law. The delegated power to enter into international agreements is in line with the *Meroni* doctrine<sup>16</sup>, empowering the EC (EU) bodies to delegate their tasks under the founding treaties to EU agencies<sup>17</sup>. Such delegation of powers is conditioned upon supervision of an EU body (European Council) over conclusion of such agreements.

The circumstances surrounding the *ius contrahendi* will change following the implementation of the Directive of the European Parliament and of the Council on Europol, adopted on the basis of Art. 88(2) TFEU. In accordance with its draft, Europol will be authorized to transfer personal data to third state authorities or international organizations on the basis of an agreement concluded under Art. 218 of the TFEU between the EU and such state or organization. The

---

<sup>13</sup> Commission Staff Working Document, accompanying document to the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol). Impact Assessment COM (2006) 817 final, SEC (2006) 1683, SEC (2006) 1682, p. 17.

<sup>14</sup> F. Coman-Kund, “EU agencies as global actors: a legal assessment of Europol's international dimension”, (2014) 6 *Maastricht Faculty of Law Working Paper* 36-37. *Social Science Research Network*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2506568](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2506568) [Accessed May 10, 2015].

<sup>15</sup> Cf.: *Agreement on Operational and Strategic Co-operation between The Republic of Serbia and the European Police Office*, Belgrade, 16.01.2014.

<sup>16</sup> See: *Meroni & Co, Industrie Metallurgische SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community* (9/56) [1978] E.C.R. 1958, p. 135 et seq.; *United Kingdom v. Parliament and Council* (C-270/2012) [2012] OJ C 273.

<sup>17</sup> See: *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property* (Opinion 1/94) [1994] E.C.R. I-5276; *United Kingdom v European Parliament and Council of the European Union* (C-217/04) [2006] E.C.R. I-3771; for more information on the application of the *Meroni* doctrine to the EU agencies, see e.g.: M. Chamon, “EU Agencies, Does the *Meroni* Doctrine Make Sense?” (2010) 17 *Maastricht Journal of European & Comparative Law* 281 et seq.; J.-P. Schneider, “A Common Framework for Decentralized EU Agencies and the *Meroni* Doctrine” (2009) 61 *Administrative Law Review* 29 et seq.

purpose of this solution is to subject such agreements to control of the European Parliament and the Court of Justice of the European Union. Therefore, it shall be the EU that will be authorized to conclude the agreements under discussion, and the Council shall act on its behalf. The draft also assumes that such cooperation will be based on agreements concluded between Europol and a given third state or international organization under Art. 23 of Decision 2009/371 before the effective date of the regulation. This confirms that, presently, the *ius contrahendi* belongs to Europol as an EU agency, and not to the EU itself.

Also worth discussing seem the competences of non-EU entities and their bodies to enter into agreements with Europol. From the point of view of non-EU counterparties, the situation does not seem to be straightforward. Firstly, both the 1995 Convention and Decision 2009/371, when referring to parties to agreements, actually meant states. Insofar as the capacity to contract in terms of countries appears certain, some doubts may arise with reference to the fact that some agreements with Europol were signed by police chiefs of individual states. Others were concluded by prime ministers or vice-prime ministers (such as the agreement with Serbia of 16<sup>th</sup> January 2014 or with Lichtenstein of 7<sup>th</sup> June 2013), ministers of foreign affairs (agreement with Monaco of 6<sup>th</sup> May 2011 or with Russia), ambassadors to the EU (agreement with the USA), ministers of internal affairs or their deputies (agreements with Moldova and Ukraine, respectively). Any possible uncertainties are eliminated by the present international practice which ever more frequently abandons the requirement of producing a Power of Attorney. This satisfies the provisions of Art. 7(1)(b) of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties<sup>18</sup>. As a result, national police chiefs or heads of internal security departments, regardless of whether they produce appropriate powers, ought to be considered authorized to represent states in the area of police cooperation and to conclude agreements accordingly.

The capacity to enter into international agreements by international organizations – parties to covenants with Europol (World Customs Organization and Interpol) results from their statutes<sup>19</sup> and objectives. Also in these cases, the agreements were signed by authorized representatives (Secretary General of the respective organizations). More attention, however, deserves the *ius contrahendi* of the UN Office on Drugs and Crime, which is not an international organization. The Office reports to the Secretary General and, in terms of administration, is connected with the UN Office in Vienna. It was established by the UN Secretary General by combining the UN International Drug Control Program and the Crime Prevention and Criminal Justice Program. The Executive Director of the

<sup>18</sup> Wyrozumska, supra n. 2, at 150-151; text of the Convention: 1155 U.N.T.S. 331.

<sup>19</sup> See: Art. 41 of the ICPO-Interpol Constitution (available at: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/The-Constitution>), Art. XI of the Convention of 15th December 1950 establishing a Customs Co-operation Council (available at: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx>).

Office is at the same time the Secretary of the UN Office in Vienna and reports to the UN Secretary General. The Office has not been given authorization to enter into international agreements. Although the UN Secretary General, when organizing its structures, did allocate the tasks of “cooperation with other international organizations, the private sector and non-governmental organizations”<sup>20</sup> to one of the departments, it does not constitute a valid and appropriate authorization. The Office is neither a body nor an agency of an international organization. Based on the aforesaid, one may be more inclined to the conclusion that the Office has no capacity to conclude international agreements. International cooperation may, in this case, be based on non-contractual instruments (such as a memorandum of understanding).

### **Agreements governed by international law?**

The reply does not solely depend on determining the *ius contrahendi* of the parties. First and foremost, the contents of the agreements must be analyzed and inferences must be made as to the parties’ intentions in terms of subjecting a given covenant to the provisions of international law. This raises the question whether the agreements under discussion are binding (and thus may form part of the so-called hard law) or not (soft law). The nature of the covenants determines further considerations as to the possible succession.

One of the agreements (with Canada) features a direct reference to international law: “Considering that under Europol’s legal framework co-operation between Europol and Third States must be covered by a binding Agreement under international law [...]”. This passage extracted from the Preamble shows that the parties deem the covenant to be a binding agreement governed by international law. This holds true with regard to all agreements executed by Europol and third states or entities, only after their contents are analyzed, although the citation above may suggest this conclusion at the very beginning of the analysis.

All agreements with third states feature the same structure, covering a preamble, relevant terms and conditions, and final provisions. A preamble generally explains the need for mutual cooperation in order to combat crime and refers to the Council’s authorization to negotiate and be bound by the agreement. Relevant stipulations begin with the “agreed as follows” phrase, emphasizing the agreement of provisions.

The stipulations specify the purpose (cooperation between Europol and a third entity, aimed at combating crime), the areas of cooperation (in particular, exchange of operational information, specialist knowledge, reports, information

---

<sup>20</sup> Secretary-General’s Bulletin “Organization of the United Nations Office on Drugs and Crime”, ST/SGB/2004/6. *United Nations Office on Drugs and Crime*, [http://www.unodc.org/pdf/sgb\\_2004\\_6\\_unodc.pdf](http://www.unodc.org/pdf/sgb_2004_6_unodc.pdf) (Accessed May 10, 2015).

on investigation procedures or preventive methods), and the areas of crime covered by the cooperation. Next, the parties specify the so-called national contact point (a relevant unit within the framework of the law enforcement structures of a given state, which shall be responsible for exchange of information between Europol and national units). Agreements also specify the tasks of Liaison Officers.

The core of each agreement is comprised of provisions relating to exchange of information. Their nature varies depending on the type of agreement. Strategic agreements incorporate provisions concerning exchange of information (excluding personal data) between the parties and a confidentiality clause. Operational agreements cover procedures of exchange of personal data, as well as the parties' obligations related to the processing and storage thereof. Agreements also regulate the right of access of the interested individuals to the exchanged personal data and the parties' liability for damage caused to individuals as a result of improper exchange or processing of personal data<sup>21</sup>.

Final provisions generally regulate the issues connected with resolution of disputes regarding interpretation and application of a given agreement, liability for damage caused to the other party, entry into force, modification or termination of the agreement. Disputes may be resolved by way of consultation (Europol's agreement with Canada), yet arbitration clauses are not infrequent. Certain agreements (e.g., with Norway and Iceland) state that, in the event one party fails to appoint arbiters, these may be appointed by the President of the International Court of Justice.

In terms of contents, Europol's agreements with the World Customs Organization and the UN Office on Drugs and Crime are similar to strategic agreements concluded with third states. They obligate the parties to exchange liaison officers and cooperate in the area of exchange of operational, strategic and technical information. The parties are also bound to consult each other, in particular, during meetings of their representatives. The agreement with Interpol also accommodates the issue of exchange of personal data. The final provisions cover the procedures of dispute resolution (consisting in appointment of a joint committee or mutual consultations), expiry, modification and entry into force.

All the aforementioned agreements feature expressions suggestive of a binding nature of the covenants (e.g., *agreement*, *Parties [...] have agreed as follows*, *they shall*, *Parties agree*, *Parties will arrange*). The same is also evidenced by provisions regulating dispute resolution, amendment, expiry or commencement. Hence, the form and contents of the agreements imply that they are not non-legal or political. The intention of the parties was to make them legally binding. Substantially, they correspond to interstate agreements on cooperation on law enforcement, governed by international law, which also stipulate exchange of liaison officers and information required for criminal proceedings.

---

<sup>21</sup> Cf.: Coman-Kund, *supra* n. 14, at 30-32.

Certain doubts may arise from the comparison of the international operations of Europol and Eurojust. Under Decision 2009/426 Article 26a was added to Decision 2002/187 setting up Eurojust<sup>22</sup>. The contents of this article correspond to Art. 23 of the Decision establishing Europol, thus authorizing Eurojust to conclude, upon the Council's approval, international agreements with third states and institutions concerning exchange of information, including personal data, and to exchange liaison officers or magistrates. Based on the above-described delegated powers, Eurojust concluded agreements with third states and also, what is interesting, memoranda of understanding with Interpol (15<sup>th</sup> July 2013) and the UN Office on Drugs and Crime (26<sup>th</sup> February 2010)<sup>23</sup>. Their contents and form do not differ considerably from the agreements concluded by Europol and standard international agreements on police cooperation, which is why the name (memorandum of understanding) ought not to be considered decisive as to their non-binding nature.

To sum up, one may claim that the international agreements under discussion are, as such, governed by international law. This however raises a question of whether the law regulates succession with the participation of international organizations and EU agencies in respect of international agreements.

## Succession?

The law of treaties stems partly from an international agreement (the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties). To a large extent, however, it is regulated by customary law. This applies to interstate agreements executed by countries who are not parties to the Vienna Convention<sup>24</sup>. Treaties concluded by international organizations are the subject of the non-applicable 1986 Convention<sup>25</sup>. Yet, in this area, no customary law ever developed. Succession in respect of treaties is regulated by an international agreement, but only in the case of succession of states (1978 Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties<sup>26</sup>). Nevertheless, due to an insignificant number of parties to the 1978 Convention, this area is also mostly governed by customary law. Succession between international organizations in respect of international agreements has not

---

<sup>22</sup> Council Decision 2009/426 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, [2009] OJ L 138/14.

<sup>23</sup> Texts available at <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Pages/agreements-concluded-by-eurojust.aspx?Page=1>.

<sup>24</sup> The text of the Vienna Convention on the Law of Treaties may prove useful.

<sup>25</sup> Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations has not yet entered into force (signed 21.3.1986) Doc. A/Conf.129/15, 1986 I.L.M. 543).

<sup>26</sup> 1946 U.N.T.S. 3.



yet been regulated by a treaty. What is more, due to insufficient practice, its customary nature appears doubtful. This *status quo* leads to a situation where succession between an international organization and an EU agency may prove disputable in respect of international agreements. Certainly, it should be the subject of international law if agreements executed, for example, between Europol and third states, are governed by this law. The problem is that, if succession between international organizations has no reflection in abundant practice, and, what follows, in customary law, then the so far unique case of succession between an international organization and an EU agency evades the framework of international law. Therefore, the question whether such agreements are subject to succession remains valid. Has the current practice of succession between international organizations been extended to cover the case of succession between an international organization and an EU agency (which is not an international organization)? To provide an answer to these questions, we must briefly analyze the current practice and consider its importance to the discussed succession between an international organization and an EU agency.

Until now, when considering succession in respect of international agreements, little attention has been paid to the issue of legal succession between international organizations<sup>27</sup>. This is a result of a small number of successions between international organizations in comparison to successions between states. Succession between international organizations is defined as an assumption of functions, rights and obligations of one party by another<sup>28</sup>. Examples of this include, *inter alia*, the succession of the United Nations (from the League of Nations) or the succession of the EU (from the EC)<sup>29</sup>. The first case was indirectly considered by the International Court of Justice in its advisory opinion on *South West Africa*, wherein the Court deemed that the League of Nations mandate granted to the government of South Africa remained valid after the establishment of the United Nations due to the fact that the UN replaced the League of Nations within the relevant scope as an organization which had “another organ performing similar, though not identical, supervisory functions”<sup>30</sup> (namely the Trusteeship Council). The Court, however, did not focus on the succession in respect of the international agreement concluded by the League of Nations and the government of South Africa. Instead, it concentrated on the continuation of the

<sup>27</sup> See: e.g. Wyrozumska, *supra* n. 2, at 491-492.

<sup>28</sup> H. Chiu, “Succession in International Organisations” (1965) 14 *International and Comparative Law Quarterly* 84.

<sup>29</sup> Dissolution of the European Coal and Steel Community and the EC’s assumption of its functions is treated as reorganization (or constitutional adaptation), and not as a succession, due to prior functional merger of the two organizations within common organizational framework (H. J. Blanke, “Article 1. Establishment and Functioning of the Union” in Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli (eds), *The Treaty on the European Union (TEU). A Commentary* (New York-Dordrecht-London: Springer 2013), p. 94).

<sup>30</sup> *International status of South-West Africa, Advisory Opinion*, 1950 ICJ Reports 128.

mandate as a territorial regime supervised by an international institution. When put this way, it is claimed that above-mentioned succession (of the mandate rather than of an international agreement) was automatic and that this would occur when: 1) the functions of an international organization are connected with an objective regime which continues to exist even despite a dissolution of an international organization; 2) another international organization is established in lieu of its predecessor (having the same structure, objectives and functions), which is capable of taking over the functions in respect of the objective regime; 3) the functions performed in respect of the objective regime constitute a vital element thereof<sup>31</sup>. This example substantiates only one condition of succession between international organizations, defined by A.G. Mochi-Onory as a transfer of functions between the predecessor organization and the successor organization or performing identical or similar functions by a successor organization<sup>32</sup>.

The legal succession of the EU was regulated by Art. 1 TEU, as amended by the Treaty of Lisbon<sup>33</sup>: “The Union shall replace and succeed the European Community”. Apart from this provision, the Treaty of Lisbon, as opposed to the Treaty establishing a Constitution for Europe<sup>34</sup>, failed to specify the details of succession. Regardless of that, it must be assumed that the EU took over the EC’s movable and immovable properties and its archives. The legislation adopted and the agreements concluded by the EC remain in force. The EU took over the *acquis communautaire* (in particular, the directives and regulations), although the Protocol on Transitional Provisions of the Lisbon Treaty solely proclaims the continuation of legislation adopted in the second and third pillars of the EU. The rulings of the European Court of Justice are also subject to succession, which means that it remains the source of reference for interpretation of the EU legislation. The EU succession does not interrupt the performance of the functions by the EC (EU) bodies or other institutions of the EC (EU). Another important issue was to determine the effects of the legal succession in respect of relations with third entities. In the face of lack of treaty or customary regulations, international law fails to provide an unambiguous answer. A guidance, and at the same time a proof of the applicable practice, is offered by the provisions

---

<sup>31</sup> P. R. Myers, *Succession between International Organizations* (London: Kegan Paul International 1993), p. 77.

<sup>32</sup> A.G. Mochi-Onory, “The Nature of Succession Between International Organizations: Functions and Treaties” (1968) 21 *Revue Hellénique de Droit International* 37.

<sup>33</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [2007] OJ C 306/01.

<sup>34</sup> Pursuant to Art. IV-438(3) of the Treaty establishing a Constitution for Europe, [2003] OJ C 169/01 (succession and legal continuity), the acts of the institutions, bodies, offices and agencies were to remain in force. The same was to apply to agreements negotiated by representatives of governments of the Member States meeting within the Council, the agreements concluded by the Member States on the functioning of the Union or of the Community or linked to action by the Union or by the Community.

of Decision 2002/596<sup>35</sup>. On its basis, on 24<sup>th</sup> July 2002, the EC assumed the rights and obligations resulting from international agreements concluded with third states. At the same time, the European Commission was obligated to notify third states interested in the EC's assumption of the ECSC's rights and obligations under relevant agreements. Moreover, the Commission was to implement all required technical arrangements for the purpose of adjusting the contractual provisions to the EC's rules and, if applicable, to negotiate amendments to the agreements. An analogical mechanism of succession in respect of international agreements was to be applied in the case of succession between the EC and the EU. It allows for third entities' objection as to the transfer of rights and obligations of the predecessor organization to the successor organization. Their consent may be express or implied (through continuing the performance of the obligations resulting from a given international agreement)<sup>36</sup>.

The above-mentioned cases of succession describe the substitution of an international organization by another organization in its performance of the rights and obligations. As mentioned before, this area alone proves lack of regulations. Customary law, due to insufficient practice, has not developed. This makes the situation of succession between an international organization and an agency of an international organization in respect of international agreements with third entities appear even more new, unregulated and unique. The Decision 2009/371 featured a laconic statement that the legal succession did not affect the legal force of international agreements concluded on the basis of the 1995 Convention. This provision may be regarded as the Council's (and not Europol's) declaration of continuation of rights and obligations resulting from the agreements under discussion. What is interesting is that the Council does not represent Europol in external relations. This function is conferred to the Director of Europol as the legal representative of the agency. The Council could possibly represent Europol's interests in external relations only if Europol's agreements with third entities were concluded for and on behalf of the EU.

This gap in the regulations concerning succession between an international organization and an Union agency may be filled by reference to the current practice of international organizations, in particular – of the EU, and an analogy to the succession between states. Doubtless is the fact that comparing the functions of Europol established on the basis of the 1995 Convention (see Art. 3) with those of Europol established under the Decision (see Art. 5 of the Decision 2009/371), regardless of the provisions of Art. 1 thereof, gives basis for considering the situation in terms of succession between an international organization and an EU agency, governed by international law, similarly to the agreements under discussion.

---

<sup>35</sup> Council Decision 2002/596 on the effects of expiry of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC) on the international agreements concluded by ECSC [2002] OJ L 194/36.

<sup>36</sup> Cf.: Blanke, *supra* n. 29, at 95-97.

Both the practice and the doctrine allow for automatic succession, but only in the case of the so-called objective regime. This is not the case of rights and obligations which boil down to an exchange of information useful in prevention and combating crime. Therefore, the situation under discussion did not involve an automatic continuation of Europol's agreements with third states and international institutions. EC and EU practice suggests that Europol-successor ought to notify third entities of its assumption of the rights and obligations resulting from agreements concluded prior to the date of succession. This assumption proves similar to the current practice of states, where a newly established country is not automatically (*ipso iure*) bound by agreements executed by its predecessor, and the other party is not under any obligation to accept the successor as a new party to the agreement. An exception to the rule, just as in the case of succession between international organizations, is presented by objective (territorial) regimes established under a treaty<sup>37</sup>.

## Summary

To sum up, one must assume that the Director of Europol-successor ought to notify non-EU entities of his accession to the agreements concluded by Europol-predecessor, while the effectiveness of such covenants ought to depend on the response of third entities (express or implied acceptance). What should be noted, however, is that, despite the fact that Europol's agreements with non-EU entities are governed by international law, there are no legal regulations (conventional or customary) which would address the issue of succession between an international organization and an agency of an international organization. This is an entirely new case, which, just like succession between international organizations, requires much consideration in terms of both doctrine and practice. The practice of succession in respect of international agreements must be regarded not only in terms of relations between states, but also between international organizations and their agencies. Despite lack of customary standards, assuming an implied understanding between non-EU entities and Europol resulting from performance of contractual obligations regardless of the change on the part of Europol, one may deem the agreements executed by the predecessor valid. In the future, the practice of international organizations or their agencies ought to accommodate the solution approved in the practice of states and of the EC and EU, as expressed in Council Decision 2002/596.

The issue of succession in respect of international agreements executed by Europol will surge again upon the entry into force of the Europol Regulation. As stated before, the capacity to conclude international agreements on international

---

<sup>37</sup> A. Wyrozumska, *supra* n. 2, at 481–483.

cooperation of Europol will be transferred to the EU in accordance with the procedure specified in Art. 218 TFEU. One party to such agreements will be the EU. At the same time, the legal successor of Europol established on the basis of the Decision 2009/371 will be Europol established on the basis of the Europol Regulation (Art. 1(2) of the draft). This raises the question of the identity of the successor in respect of international agreements – will it be Europol or the EU? On the one hand, Europol, referred to in the draft, will be considered the legal successor. On the other hand, however, it will lose its *ius contrahendi* to the benefit of the EU. Guidance is offered by Art. 73 of the draft, which establishes Europol as a general successor in respect of all international agreements concluded by its predecessor, *i.e.*, Europol established under the Decision 2009/371 (and not transferred as part of succession on 1<sup>st</sup> January 2010). This results from the fact that the Council will, under Art. 218 of the TFEU, conclude agreements with non-EU entities on behalf of Europol (see Art. 31 of the draft). What follows, the Council ought to notify third entities of its accession to the agreements executed by Europol-predecessor prior to the date of succession, while their effectiveness ought to depend on the response of such entities. Succession between agencies of an international organization in respect of international agreements should also be placed within the scope of operation of international law, with a simultaneous application of the above-described practice.

## Bibliography

- Blanke H. J., “Article 1. Establishment and Functioning of the Union” in Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli (eds), *The Treaty on the European Union (TEU). A Commentary* (New York-Dordrecht-London: Springer 2013).
- Boschi Orlandi Cf.F., “Europol and the Europol Drugs Unit: a Cooperation Structure in the Making” in Joerg Monar and Roger Morgan (eds) *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs* (Brussels: European Interuniversity Press, 1994).
- Chamon M., “EU Agencies, Does the Meroni Doctrine Make Sense?” (2010) 17 *Maastricht Journal of European & Comparative Law*.
- Chiu H., “Succession in International Organisations” (1965) 14 *International and Comparative Law Quarterly*.
- Coman-Kund F., “EU agencies as global actors: a legal assessment of Europol's international dimension”, (2014) 6 *Maastricht Faculty of Law Working Paper. Social Science Research Network*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2506568](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2506568).
- Mochi-Onory A. G., “The Nature of Succession Between International Organizations: Functions and Treaties” (1968) 21 *Revue Hellénique de Droit International*.

- de Moor A., Vermeulen G., "The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union" (2010) 47 *Common Market Law Review*.
- de Moor A., Vermeulen G., "The Europol Council Decision: A New Legal Basis for Europol" (2010) 1(2) *New Journal of European Criminal Law*.
- Myers P. R., *Succession between International Organizations* (London: Kegan Paul International 1993).
- Schneider J.-P., "A Common Framework for Decentralized EU Agencies and the Meroni Doctrine" (2009) 61 *Administrative Law Review*.
- Wierzbicki B., *Zagadnienia współpracy państw w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości* (Białystok: Uniwersytet Warszawski Filia w Białymstoku, 1986).
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka* (Warsaw: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2006).

## **Sukcesja między Europolami w odniesieniu do umów zawartych z podmiotami spoza Unii Europejskiej (refleksje w kontekście projektu rozporządzenia w sprawie Europolu)**

### **Streszczenie**

Organizacja międzynarodowa ustanowiona przez konwencję o Europolu przestała istnieć i została zastąpiona przez agencję UE o tej samej nazwie. Organizacja międzynarodowa powinna być zatem traktowana jako poprzednik, a unijna agencja jako następca prawny. Ta sytuacja ulegnie zmianie jeszcze raz po wejściu w życie rozporządzenia o Europolu, kiedy to teraźniejszy Europol zastąpiony zostanie przez przyszłą, nową agencję UE. Sukcesja między organizacją międzynarodową a agencją UE lub między agencjami UE w odniesieniu do umów międzynarodowych zawartych z podmiotami trzecimi nie została do tej pory zbadana i wymaga uwagi praktyki i doktryny.

**Słowa kluczowe:** sukcesja, Europol, agencja, Unia Europejska, traktat.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.26>

Izabela URBANIAK-MASTALERZ

Doktorantka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku – Katedry Postępowania Karnego

## Międzynarodowe postępowanie karne a prawo Unii Europejskiej

### Streszczenie

Opracowanie przedstawia cele utworzenia oraz zakres zastosowania międzynarodowego prawa karnego. Zostaną także przedstawione różnice pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej może być traktowane jako wyjątkowa forma prawa międzynarodowego, jednak cechy szczególne prawa europejskiego nie występują zwykle w prawie międzynarodowym. Natomiast różnica pomiędzy stosowaniem prawa europejskiego a prawem międzynarodowym polega na tym, iż do stosowania prawa międzynarodowego wymagana jest transpozycja do prawa krajowego. Przy stosowaniu prawa Unii Europejskiej przez jej obywateli w sądownictwie państw członkowskich mogą oni powoływać się na gwarancje, jakie wynikają z przepisów prawa UE. Znaczenie przepisów UE w stosunku do przepisów prawa państw członkowskich bywa niejednokrotnie nadrzędne. Na uwagę zasługuje omówienie zagadnienia związanego z instytucją Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz regulacji zawartych w Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego. Najważniejszym instrumentem współpracy międzynarodowej w sprawach karnych zdaje się być ekstradycja. Wnioski z omówionych aspektów międzynarodowego postępowania karnego oraz prawa UE mają wpływ na ich sądowe stosowanie oraz skuteczność.

**Słowa kluczowe:** międzynarodowe postępowanie karne, Międzynarodowy Trybunał Karny, ekstradycja, konwencja, efektywność.

### 1. Wprowadzenie

Celem utworzenia międzynarodowego prawa karnego była realizacja krajowego prawa karnego państw na arenie międzynarodowej. Międzynarodowe prawo karne oznacza współpracę m.in. w przypadku postępowań o ekstradycję, wzajemnej pomocy w sprawach karnych, wykonywania zagranicznych orzeczeń karnych. Rozwój międzynarodowego postępowania karnego nastąpił poprzez przyjęcie przez państwa prawa zwyczajowego oraz przyjęcie przez państwa traktatów.

Istnieją różnice pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej stanowi swoisty system prawa, ale może być traktowane jako wyjątkowa forma prawa międzynarodowego. Jednak cechy szczególne prawa europejskiego nie występują zwykle w prawie międzynarodowym. Różnica pomiędzy stosowaniem prawa europejskiego a prawem międzynarodowym polega na tym, iż do stosowania prawa międzynarodowego wymagana jest transpozycja do prawa krajowego. Przy stosowaniu prawa Unii Europejskiej przez jej obywateli w sądownictwie państw członkowskich mogą oni powoływać się na gwarancje, jakie wynikają z przepisów prawa UE. Znaczenie przepisów UE w stosunku do przepisów prawa państw członkowskich bywa niejednokrotnie nadrzędne.

Prawo Unii Europejskiej można wyodrębnić na prawo pierwotne oraz pochodne<sup>1</sup>. Zasadniczo prawo pierwotne stanowią państwa członkowskie za pomocą umów międzynarodowych; z kolei prawo pochodne, nazywane także wtórnym, jest tworzone przez organy Unii Europejskiej na podstawie prawa pierwotnego. Akta wchodzące w skład prawa pierwotnego to m.in. traktaty założycielskie, w tym Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) oraz traktaty nowelizujące, aneksy, protokoły, a także ogólne zasady prawa, jakie wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Na mocy art. 3 ust. 2 TfUE przyznano Unii Europejskiej wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeśli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji, albo w zakresie, w jakim zawarcie ich może wpływać na wspólne zasady lub też zmieniać ich zakres. Podmiotem prawa międzynarodowego może być ten, kto może mieć lub zaciągać uprawnienia i obowiązki<sup>2</sup>. Podmiotowość oznacza także szeroko rozumiane prawo do utrzymywania stosunków międzynarodowych, do których można zaliczyć *ius tractatatum*, *ius legationis* oraz uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych. Unia Europejska jest zatem podmiotem prawa międzynarodowego. Wynika to także z art. 220 TfUE, który to przepis określa formę współpracy międzynarodowej Unii Europejskiej wraz z Organizacją Narodów Zjednoczonych i jej wyspecjalizowanymi organami oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz także innymi organizacjami międzynarodowymi.

Zgodnie z art. 216 ust. 1 TfUE Unia Europejska może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeśli przewidują to traktaty, albo gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo też gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii

<sup>1</sup> E. Skibińska, *Wprowadzenie*, [w:] A. Flisek (red.), *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem*, Warszawa 2011, s. VII.

<sup>2</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Kraków 2006, s. 136.



lub gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Ust. 2 wymienionego artykułu stanowi, iż umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. Z kolei art. 218 TfUE reguluje procedurę zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych.

Współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach karnych odbywa się na kilku różnych płaszczyznach<sup>3</sup>. Powołanie Europejskiej Sieci Sądowej oraz utworzenie Eurojustu było realizacją celów, wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Na mocy art. 3 ust. 1 TUE celem Unii Europejskiej jest m.in. wspieranie pokoju, poszanowania godności, wolności, demokracji, równości oraz poszanowanie praw człowieka<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 47 TUE Unia ma osobowość prawną.

Unia Europejska jest organizacją złożoną z państw członkowskich, która podlega prawu międzynarodowemu na mocy umowy międzynarodowej, oraz jako organizacja wykonuje zadania wynikające z przepisów TUE<sup>5</sup>.

W literaturze<sup>6</sup> można wyliczyć pięć etapów ewolucji współpracy państw członkowskich w przypadku spraw karnych. Do tych etapów zaliczyć należy rozwijanie współpracy międzynarodowej o charakterze horyzontalnym, procesy asymilacji, unifikacji, harmonizacji oraz wzajemne uznawanie decyzji organów sądowych.

Współpraca w sprawach karnych odbywa się w trybie procedury karnej<sup>7</sup>. Polskie prawo zawiera regulacje działu XIII w Kodeksie postępowania karnego<sup>8</sup> (dalej: k.p.k.), nazwane „postępowaniem w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych”. Regulacje te dotyczą m.in. kwestii immunitetów osób należących do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych, pomocy prawnej i doręczeń w sprawach karnych, wystąpień państw członkowskich Unii Europejskiej o wykonanie postanowienia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia, wystąpień o wydanie lub przewóz osób ściganych lub skazanych, przebywających za granicą oraz o wydanie przedmiotów, wystąpienia państw członkowskich Unii Europejskiej o przekazanie osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania,

<sup>3</sup> A. Grzelak, *Współpraca instytucjonalna w sprawach karnych na przykładzie Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej – problemy teoretyczne i praktyczne*, [w:] W. Czaplinski, A. Wróbel (red.), *Zarys prawa. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007, s. 201.

<sup>4</sup> E. Skibińska, *Wprowadzenie*, [w:] A. Flisek (red.), *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem*, s. IX.

<sup>5</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 55.

<sup>6</sup> E. Zielińska, *Integracja europejska w dziedzinie prawa karnego – stan obecny i perspektywy*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004, s. 100 i nast., a także: A. Grzelak, *Czy istnieje europejskie prawo karne?* „Nowa Europa – Przegląd Natoliński” 2006, nr 2 (4), s. 200.

<sup>7</sup> J. Izydorzyc, *Współpraca międzynarodowa w sprawach karnych*, „Edukacja Prawnicza” 2009, nr 2 (104), s. 24.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 Nr 89, poz. 555 ze zm.).

wystąpienia państw członkowskich Unii Europejskiej o wykonanie środka zapobiegawczego, wystąpienia państw członkowskich Unii Europejskiej o wykonanie orzeczenia wydanego w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania, a także przejęcie i przekazanie orzeczeń do wykonania. Zważyć jednak należy, iż dział XIII k.p.k. nie ma zastosowania w przypadku, kiedy umowa międzynarodowa, która wiąże Polskę, stanowi inaczej<sup>9</sup>. Regulacja ta oznacza jednocześnie prymat umów międzynarodowych nad regulacjami k.p.k.

Mając na względzie obowiązujące regulacje prawne, można postawić tezę, iż międzynarodowe postępowanie karne oraz prawo Unii Europejskiej zapewniają wzajemną współpracę między państwami, w celu umożliwienia jej jak najlepszej skuteczności.

Aby móc dokonać odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące regulacje w międzynarodowym postępowaniu karnym zapewniają ujednoczenie przepisów oraz wzajemną współpracę, wezmę pod rozwagę kwestie skuteczności Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz wybrane aspekty stosowania przepisów k.p.k., stanowiących o ekstradycji oraz o przejęciu i przekazaniu ścigania karnego.

## 2. Międzynarodowy Trybunał Karny

Skuteczność międzynarodowego postępowania karnego można oceniać z różnych perspektyw. Ciekawą kwestią wydaje się współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (dalej: MTK). Aby jednak dokonać oceny skuteczności działania MTK, należy – choćby w zarysie – przedstawić najważniejsze informacje o tej instytucji.

Międzynarodowy Trybunał Karny (*International Criminal Court*) został utworzony 17 lipca 1998 r. jako międzynarodowy organ sądowniczy. Siedziba Trybunału mieści się w Hadze. Organami Międzynarodowego Trybunału Karnego są: Prezydium, Wydział Odwoławczy, Wydział Orzekający oraz Przygotowawczy, Biuro Prokuratora oraz Sekretariat<sup>10</sup>. W Zgromadzeniu Państw-Stron, każde państwo posiada jednego przedstawiciela. Na każde państwo-stronę przypada jeden głos<sup>11</sup>. Istnieje możliwość przedstawienia przez każde państwo po dwie propozycje kandydatury sędziów do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Osoby te muszą jednak posiadać najwyższe kwalifikacje sędziowskie, wysokie walory moralne, kompetencje w dziedzinie prawa międzynarodowego oraz doświadczenie w orzekaniu w sprawach karnych. Zasiada w Trybunale 18 sędziów, którzy wybierani są w tajnym głosowaniu przez państwa podległe jurys-

<sup>9</sup> Post. SN z 3 lutego 2009 r., IV KK 367/08, OSNKW 2009, nr 6, poz. 46; post. SA w Krakowie z 8 czerwca 2010 r., II AKz 85/10, KZS 2010, nr 10, poz. 24, LexisNexis nr 2520984.

<sup>10</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_organy.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_organy.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>11</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_zps.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_zps.php) [dostęp: 8.05.2014].

dykcji Trybunału, na dziewięcioletnią kadencję. Jako organy Trybunału wydzielone są wydziały: Przygotowawczy, Orzekający i Odwoławczy oraz Urząd Prokuratora i Sekretariat<sup>12</sup>. Orzeczniczą funkcję spełniają Izby.

Zgodnie ze Statutem, jurysdykcja Trybunału obejmuje przypadki spraw ludobójstwa, zbrodni wojennych, a także zbrodni przeciwko ludzkości. Po 1 stycznia 2017 r. będzie wiadomo, czy jurysdykcja Trybunału będzie obejmować także zbrodnie agresji, nad czym aktualnie trwają przygotowania<sup>13</sup>. W przypadku zbrodni ludobójstwa skargi mogą być wnoszone jedynie przez państwa, które są stronami Konwencji o ludobójstwie z 1948 r. oraz Statutu Trybunału. Natomiast skargi dotyczące innych zbrodni objętych jurysdykcją Trybunału mogą być wnoszone przez państwa, które przyjęły jurysdykcję Trybunału.

Traktat rzymski ustanawiający Międzynarodowy Trybunał Karny wszedł w życie 1 lipca 2002 r. Polska przyjęła Statut 9 kwietnia 1999 r., natomiast ratyfikowała 12 listopada 2001 r. Instytucja Międzynarodowego Trybunału Karnego została powołana do osądzenia sprawców zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych. Traktat ten został przyjęty na Konferencji Dyplomatycznej Narodów Zjednoczonych w Rzymie w dniach od 15 czerwca do 17 lipca 1998, w której wzięło udział 160 państw ze wszystkich regionów świata. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego ratyfikowało łącznie 121 państw. Rosja oraz Iran pomimo podpisu nie dokonały ratyfikacji. Izrael oraz USA wycofały wolę przystąpienia do Statutu<sup>14</sup>. Niektóre zaś z państw, takie jak Chiny oraz Indie, nie wyraziły inicjatywy zainteresowania przystąpieniem<sup>15</sup>.

Regulacje zawarte w Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego opisane są w 128 artykułach, podzielonych na XIII części, opatrzone w preambule. Preambuła Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego odnosi się do historii: „[...] pamiętając, iż w mijającym wieku miliony dzieci, kobiet i mężczyzn były ofiarami niewyobrażalnych okrucieństw, które głęboko poruszyły sumienie ludzkości [...]”. Wszakże XX wiek zapisał się w historii jako okrutny czas dla ludzkości. Wybuchło wówczas wiele historycznych konfliktów, które spowodowały śmierć ponad 86 milionów osób cywilnych, w tym głównie kobiet i dzieci. Aż 170 milionów ludzi pozbawiono praw, godności oraz majątku<sup>16</sup>. Prześladowncom najczęściej udało się mimo wszystko uniknąć odpowiedzialności przez sądem, a los ich ofiar popadł w zapomnienie. Z uwagi jednak na fakt, iż przemoc rodzi przemoc, a każda zbrodnia pociąga za sobą następną zbrodnię, należało stworzyć międzynarodowy organ do zapobieżenia najcięższym zbrodniom.

<sup>12</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mntrybunaly\\_mtk.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mntrybunaly_mtk.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>13</sup> Tamże, [dostęp: 8.05.2014].

<sup>14</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_ratyfikacja.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_ratyfikacja.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>15</sup> R. Tarnogórski *Pierwszy wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Biuletyn PISM, nr 45 (910), z dnia 4 maja 2012, [online; dostęp: 8.05.2014]. Dostępny pod adresem: <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-45-910>.

<sup>16</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_historia.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_historia.php) [dostęp: 8.05.2014].

Jako główne cele Międzynarodowego Trybunału Karnego należy uznać:

- 1) ochrona praw człowieka i zapewnienie pokoju,
- 2) gwarancja powszechnej sprawiedliwości,
- 3) odpowiedzialność za bezprawne zachowania,
- 4) rozwiązywanie konfliktów,
- 5) ominięcie wad trybunałów doraźnych,
- 6) pomoc krajowym organom wymiaru sprawiedliwości,
- 7) odstraszenie potencjalnych zbrodniarzy wojennych<sup>17</sup>.

Instytucja ta stworzona jest zatem, by zagwarantować poszanowanie sprawiedliwości międzynarodowej oraz zapewnić jej realizację. Międzynarodowy Trybunał Karny, jako pierwszy stały trybunał, uprawniony został do osądzania osób fizycznych.

Ważnym aspektem jest kompletny charakter Międzynarodowego Trybunału Karnego w stosunku do krajowych systemów sądownictwa w sprawach karnych. Jurysdykcja Trybunału, na mocy Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, została ograniczona do najpoważniejszych zbrodni, wagi międzynarodowej, do których należy zbrodnia ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie agresji. Mimo wzniosłych celów powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego, pierwszy wyrok wydany został przez tę instytucję po upływie 10 lat od powołania – w 2012 roku<sup>18</sup>.

Mimo tego, iż ocena skuteczności na podstawie dotychczasowych działań Międzynarodowego Trybunału Karnego może być odebrana jako nieco przedwczesna, zważyć należy, iż skuteczność jego jest niewielka. Tym bardziej, jeśli uwzględni się, że Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze w ciągu 10 miesięcy skazał 22 oskarżonych. Stworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego miało szczytne cele, które jednak są niemal nieosiągalne. Pochylić się jednak należy nad jedynym wydanym przez Trybunał wyrokiem w sprawie „Prokurator przeciwko Thomasowi Lubandze Dyilo”. Thomas Lubanga Dyilo jako pierwszy oskarżony został przekazany przez władze państwa-strony w związku z konfliktem zbrojnym w Demokratycznej Republice Konga, obecnie Zairze.

W tym państwie wojna domowa przerodziła się w największy konflikt zbrojny współczesnej Afryki. Oszacowano, iż w 2008 r. pochłonęła aż 5,4 mln ofiar.

Dlatego też tym samym stała się najkrwawszym konfliktem od zakończenia II wojny światowej. Podczas walk dochodziło do masowych naruszeń prawa humanitarnego. Thomas Lubanga był przywódcą Unii Kongijskich Patriotów, która zrzeszała członków ludu Hema. Został przejściowo aresztowany. Zostało odnotowane przez organizację Human Rights Watch, iż podległe jemu oddziały dopuszczały się werbunku nieletnich żołnierzy, gwałtów, czystek etnicznych oraz okaleczeń.

<sup>17</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_cele.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_cele.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>18</sup> R. Tarnogórski, dz. cyt.

W sprawie, będącej przedmiotem osądu Międzynarodowego Trybunału Karnego, Lubanga został uznany za winnego zbrodni wojennej, która polegała na wcielaniu lub werbowaniu dzieci poniżej piętnastego roku życia do sił zbrojnych lub używania ich w działaniach zbrojnych. Działanie to stanowi bowiem inne poważne naruszenie praw i zwyczajów w obrębie ustalonych ram prawa międzynarodowego mających zastosowanie do konfliktów zbrojnych, które nie mają charakteru międzynarodowego.

Trybunał stwierdził, iż wymienione w przepisie „wcielanie lub werbowanie” stanowi odpowiednio przymusowy lub dobrowolny sposób poboru do grupy zbrojnej. Wedle Trybunału są to odrębne formy przestępstwa, oddzielne od wymienionego w przepisie art. 8 ust. 2 lit. e pkt vii Statutu rzymskiego przestępstwa „używania” nieletnich w działaniach zbrojnych. Nadto orzekł również, że ewentualna zgoda wcielanych nie uchyla przestępności tych czynów. Trybunał nie był jednak zgodny, czy nadużycia o charakterze seksualnym mogą być traktowane jako czyny spełniające przesłankę „używania”<sup>19</sup>.

Mimo tego, iż proces ten trwał aż sześć lat, zważyć należy na pozytywne aspekty, jakie wyłaniają się z istnienia instytucji Międzynarodowego Trybunału Karnego. Za pozytywne uznać należy wynikające z orzeczenia priorytety ochrony praw dzieci w konfliktach zbrojnych.

Pozytywnym aspektem istnienia Międzynarodowego Trybunału Karnego jest także przyznanie Radzie Bezpieczeństwa prawa występowania z wnioskiem o rozpoczęcie śledztwa nawet w państwach niebędących stronami Statutu Rzymskiego. Pomimo odpowiedzialności, jaka spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa, może wpłynąć korzystnie na skuteczność jego działania.

Aktualnie Międzynarodowy Trybunał Karny w 7 sytuacjach wszczął łącznie 15 postępowań oraz wydał 20 nakazów aresztowania, w tym dwukrotnie działano z inicjatywy własnej prokuratora – w Kenii oraz na Wybrzeżu Kości Słoniowej, trzykrotnie z inicjatywy państw stron – w Ugandzie, Demokratycznej Republice Konga, Republice Środkowoafrykańskiej, i dwukrotnie z inicjatywy Rady Bezpieczeństwa – w Darfurze i Libii<sup>20</sup>.

Z tego powodu, iż statut Trybunału wyjątkowo ściśle określa jurysdykcję i oparty jest na zasadzie komplementarności, celem Międzynarodowego Trybunału Karnego nie jest przejęcie kompetencji należącej do sądów krajowych<sup>21</sup>. Zważyć także należy na wzajemne uzupełnienia się kompetencji Rady Bezpieczeństwa oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>22</sup>.

Podczas tworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego, od 1995 r. czynny udział bierze także koalicja organizacji pozarządowych<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_sadykrajowe.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_sadykrajowe.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>22</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_radabezpe.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_radabezpe.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>23</sup> [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mtk\\_org\\_pozarządowe.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mtk_org_pozarządowe.php) [dostęp: 8.05.2014].

Jako jednostka organizacyjna Międzynarodowy Trybunał Karny jest niezależny od Narodów Zjednoczonych, a zgodnie ze Statutem finansowany jest z obowiązkowych wpłat stron, będących państwami, oraz innych dobrowolnych wpłat<sup>24</sup>.

Główny organ sędziowski Narodów Zjednoczonych – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości – został powołany do tego, aby rozstrzygać spory pomiędzy państwami. Nie ma jednak właściwości do zajmowania się sprawami, które dotyczą odpowiedzialności karnej osób fizycznych<sup>25</sup>. Organ ten posiada zatem inną właściwość niż Międzynarodowy Trybunał Karny.

Ch. Bassiouni, który przyczynił się do prac nad powołaniem Międzynarodowego Stałego Sądu Karnego, w stosunku do międzynarodowego prawa oraz postępowania karnego posługuje się jednolitym terminem *international criminal law*.

Kwestie współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym zostały uregulowane w rozdziale 66e k.p.k. w art. 611g – 611tf. Zgodnie z art. 611g k.p.k., w zależności od stadium postępowania karnego, wniosek o współpracę Międzynarodowego Trybunału Karnego wykonuje sąd lub prokurator, za pośrednictwem ministra sprawiedliwości.

Na wniosek Trybunału o tymczasowe aresztowanie lub też aresztowanie i dostarczenie osoby ściganej, na mocy art. 611j sąd stosuje tymczasowe aresztowanie. W wypadkach określonych w Statucie, tymczasowe aresztowanie można uchylić lub zmienić na łagodniejszy środek zapobiegawczy. Minister sprawiedliwości, zgodnie z art. 611l k.p.k., może wyrazić zgodę na dostarczenie osoby wydanej lub przekazanej innemu państwu Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu. Organem dokonującym ustaleń z Trybunałem jest minister sprawiedliwości.

Pomimo istnienia regulacji na gruncie k.p.k. dotyczących współpracy z MTK stwierdzić należy, iż przepisy te nie są często stosowane, zważywszy choćby na ilość wydanych przez tą instytucję orzeczeń. Ponadto nie wydaje się uzasadnione uczynienie ministra sprawiedliwości, (sprawującego funkcję polityczną) podmiotem decydującym w sprawach wymagających bezstronnej i niezależnej wiedzy prawniczej, a także dokonującym ustaleń z Międzynarodowym Trybunałem Karnym.

### 3. Ekstradycja i przejęcie ścigania karnego

Ekstradycja jest jednym z najważniejszych instrumentów obrotu prawnego z zagranicą<sup>26</sup>. Celem ekstradycji jest umożliwienie zarówno przeprowadzenia postępowania karnego z powodu popełnionego przestępstwa przeciwko osobie

<sup>24</sup> [http://www.unic.un.org/prawa\\_czlowieka/mtk\\_finansowanie.php](http://www.unic.un.org/prawa_czlowieka/mtk_finansowanie.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>25</sup> [http://www.unic.un.org/prawa\\_czlowieka/mtk\\_innetrybunaly.php](http://www.unic.un.org/prawa_czlowieka/mtk_innetrybunaly.php) [dostęp: 8.05.2014].

<sup>26</sup> D. Świecki (red.), B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2013, t. 1, s. 1085.

ściganej, jak także umożliwienie wykonania orzeczonej kary, w przypadku zastosowania do osób prawomocnie skazanych za przestępstwo. Zważyć należy, iż aktualnie pojęcie ekstradycji odnosi się także do wydania osoby i dostarczenia jej Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu<sup>27</sup>, na mocy regulacji k.p.k.

Ogromne znaczenie w stosunkach między państwami europejskimi ma Europejska konwencja o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r., sporządzona w Paryżu, oraz dwa protokoły dodatkowe<sup>28</sup>. Pierwszy protokół został sporządzony 15 października 1975 r. w Strasburgu i obejmuje m.in. zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zbrodnie wojenne. Drugi protokół został sporządzony 17 marca 1978 r. w Strasburgu i obejmuje m.in. przestępstwa skarbowe. Zarówno Konwencja, jak i dwa wyżej wymienione protokoły w stosunku do Polski weszły w życie z dniem 13 września 1993 r. Z kolei ich publikacja oraz oświadczenie o ich ratyfikacji miało miejsce w „Dzienniku Ustaw” z 21 czerwca 1994 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 307–310).

Wprowadzenie porozumień procesowych przez ustawodawców europejskich miało na celu zwiększenie efektywności postępowania karnego<sup>29</sup>. Można dostrzec umiędzynarodowienie zasady *ne bis in idem*<sup>30</sup>. Zasada ta jest przestrzegana i szanowana zarówno w przyjętych regulacjach Unii Europejskiej, jak też w rozwiązaniach Rady Europy. Decydujący wpływ na aktualny kształt międzynarodowego prawa karnego miały kodyfikacje europejskie w dziedzinie karnej, takie jak kodeks niemiecki oraz kodeks Napoleona<sup>31</sup>.

Na mocy art. 29-42 Traktatu o Unii Europejskiej istnieje trzeci filar, czyli współpraca policyjna oraz sądowa w sprawach karnych. Założenia trzeciego filaru miały zmierzać do unifikacji zarówno prawa, jak i postępowania karnego. Europejskie prawo tworzą głównie konwencje Rady Europy z protokołami, rekomendacje i rezolucje oraz zastrzeżenia i deklaracje.

Ekstradycja obywatela polskiego, zgodnie z treścią art. 55 Konstytucji RP, jest zakazana, za wyjątkiem przypadków, które zostały określone w ust. 2 i 3. Istnieje możliwość ekstradycji obywatela polskiego na wniosek innego państwa, albo także sądowego organu międzynarodowego, jeśli taka możliwość wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej albo ustawy, która wykonuje akty prawa stanowionego poprzez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem. Warunkiem jest jednak to, aby czyn objęty wnioskiem o ekstradycję popełniony został poza terytorium RP oraz aby

<sup>27</sup> P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012, t. 3, s. 678.

<sup>28</sup> D. Świecki (red.), dz. cyt., s. 1085.

<sup>29</sup> C. Kulesza (red.), K.T. Boratyńska, E. Kowalewska-Borys, D. Kuźelewski, A. Sakowicz, *Porozumienia karnoprosesowe w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Białystok 2010, s. 15.

<sup>30</sup> A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 100.

<sup>31</sup> M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1985, s. 420–424.

także stanowił przestępstwo w świetle przepisów prawa polskiego lub stanowił przestępstwo wedle prawa RP w przypadku popełnienia na terenie Polski, zarówno w czasie jego popełnienia, jak również w chwili złożenia wniosku. Określonych w ust. 2 pkt 1 oraz 2 warunków nie wymaga ekstradycja, która ma nastąpić na podstawie wniosku sądowego organu międzynarodowego, który został powołany na podstawie ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej, będącej w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji. Ponadto ekstradycja jest zakazana, jeśli dotyczy osoby będącej podejrzaną o popełnienie przestępstwa z przyczyn politycznych, ale bez użycia przemocy, albo też jeśli jej dokonanie naruszać będzie wolności i prawa człowieka oraz obywatela. O dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd<sup>32</sup>.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje na to, iż w postępowaniu w przedmiocie wydania sądy powinny dokonać oceny okoliczności, takich jak niebezpieczeństwo naruszenia praw człowieka, albo też ocenić sprzeczności działania z polskim porządkiem prawnym<sup>33</sup>. Oznacza to, iż istnieje konieczność oceny stopnia represyjności na etapie wymierzania kary oraz podczas jej wykonywania. Istotne jest także i to, czy potencjalny ekstradowany przestrzegał zarówno porządku prawnego, jak i zasad współżycia społecznego, czy był aktywnie prospołeczny<sup>34</sup>.

Przy stosowaniu ekstradycji nie można pominąć przepisów, które regulują kwestię ekstradycji własnych obywateli na gruncie przepisów krajowych, a zatem przede wszystkim na gruncie polskim – art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, który to przepis wszakże gwarantuje ochronę obywateli polskich przed ekstradycją<sup>35</sup>. Z przywołanych przepisów wynika, iż obywatele polscy zasadniczo są chronieni przed ekstradycją. Ochrona ta jednak może być ograniczona, z zachowaniem jednak konstytucyjnych wymogów<sup>36</sup>. Ogromne znaczenie do oceny zasadności ekstradycji ma zasada proporcjonalności. Nadto istotne jest, aby przy ustaleniu wydania poza generalnymi zasadami ustalić także sytuację rodzinną ekstradowanego oraz związania obywatela ze środowiskiem<sup>37</sup>.

Treści przepisów art. 593–595 k.p.k. regulują kwestie podjęcia postępowania w sprawie o ekstradycję czynną w okoliczności, kiedy władze polskie mają wy-

<sup>32</sup> C. Kulesza, K.T. Boratyńska, *Współpraca sądowa w sprawach karnych*, Białystok 2008, s. 8–9.

<sup>33</sup> Post. SN – Izba Karna z dnia 3 lutego 2009 r., IV KK 367/08.

<sup>34</sup> Post. SA w Krakowie, Wydział I Cywilny z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. akt. II AKz 85/10 (niepubl.)

<sup>35</sup> Wyr. TK z dnia 5 października 2010 r., sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73, a także: B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania w demokratycznym państwie prawnym, cz. II*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 5, s. 4 i n., zdanie odrębne sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyr. TK z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt. SK 6/10.

<sup>36</sup> Post. SA w Krakowie, Wydział I Cywilny z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. akt. II AKz 85/10 (niepubl.)

<sup>37</sup> Wyr. TK z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt. SK 6/10.



stąpić do państwa obcego w celu wydania określonej osoby albo też o zezwolenie na jej tranzyt przez określone terytorium.

Z kolei przepisy art. 602–603 k.p.k. regulują procedurę w przypadku spraw dotyczących ekstradycji biernej, tzn. rozpatrywania wniosku pochodzącego od państwa obcego o wydanie danej osoby. Wniosek ekstradycyjny, na mocy art. 593 k.p.k., może dotyczyć wydania takiej osoby przez państwo obce, przeciwko której zostało wszczęte w Polsce postępowanie karne, albo co do której ma się toczyć postępowanie karne sądowe, lub w przypadku osoby, w stosunku do której ma być wykonana orzeczona już kara pozbawienia wolności. Wniosek ekstradycyjny może także dotyczyć wyrażenia zgody przez państwo obce na tranzyt poprzez jego terytorium osoby, która została wydana Polsce przez państwo trzecie. Wniosek taki dotyczyć także może wydania, dokonanego przez państwo obce z terytorium tegoż państwa, dowodów rzeczowych albo też przedmiotów, które zostały uzyskane przez sprawcę, który podlega wydaniu w wyniku przestępstwa.

W art. 594 k.p.k. zostały określone formalne wymogi dotyczące wniosku o wydanie, a także zostały wymienione konieczne załączniki, jakie musi zawierać. Stosowanie nakazu z art. 280 § 1 pkt 2 w zw. z § 3 art. 594 k.p.k. oznacza, iż wniosek taki winien zawierać informacje o osobie, której bezpośrednio dotyczy, jej personalia, znaki szczególne, rysopis, miejsce zamieszkania wraz z fotografią. Do tego wniosku dołącza się również odpowiednio odpis prawomocnego wyroku skazującego, kiedy wniosek dotyczy skazanego wedle § 2 art. 594 k.p.k., lub też odpis postanowienia w sprawie tymczasowego aresztowania z uzasadnieniem oraz z wyjaśnieniem podstawy prawnej ścigania, zgodnie z § 1 art. 594 k.p.k. Wówczas tymczasowe aresztowanie jest obligatoryjne<sup>38</sup>.

Na mocy art. 603a k.p.k. istnieje możliwość ekstradycji uproszczonej. Do warunku jednak zastosowania uproszczonej procedury ekstradycji należy konieczność istnienia dwu- lub wielostronnej umowy międzynarodowej, która łączy Polskę z obcym państwem. Uproszczona procedura ekstradycji może być jednak zastosowana w stosunku do osoby tymczasowo aresztowanej, która także wyraziła na wydanie zgodę. Procedura uproszczonej ekstradycji rusza poprzez złożenie przez obce państwo wniosku o tymczasowe aresztowanie ściganej osoby. Wówczas taki wniosek zastępuje zwykły wniosek ekstradycyjny. W takim przypadku właściwym do rozpoznania wniosku w tym trybie będzie sąd okręgowy, w którego okręgu jest prowadzone postępowanie. Oznacza to sąd, w którego okręgu mieści się siedziba prokuratury dokonującej czynności, które są związane z zatrzymaniem osoby ściganej oraz jej przesłuchaniem. Brak wyrażonej zgody osoby ściganej uniemożliwia stosowanie procedury ekstradycji uproszczonej. Jednak ostateczną decyzję podejmuje w tej kwestii minister sprawiedliwości.

<sup>38</sup> C. Kulesza, K.T. Boratyńska, dz. cyt., s. 9.

Możliwość złożenia wniosku o wszczęcie ścigania przed sądem innego państwa dopuszczalna jest na mocy *Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych*, która została sporządzona w Strasburgu 20 kwietnia 1959 r. Pomiedzy Polską a innymi państwami członkowskimi UE istnieją obowiązujące od 17 października 2012 r. regulacje przepisów 592a – 592f k.p.k., które to z kolei implementują także postanowienia decyzji ramowej Rady 2009/948/WSiSW z 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów.

Założeniem powyższej regulacji jest ochrona zasady *ne bis in idem*. Z inicjatywy polskiego ministra sprawiedliwości lub odpowiedniego ministra obcego państwa, na mocy art. 590 k.p.k. istnieje możliwość przejęcia ścigania z państwa obcego przez polskie organy wymiaru sprawiedliwości. Instytucją przejęcia ścigania karnego polega na zaniechaniu ścigania przestępstwa w państwie, w którym zostało wszczęte postępowanie przeciwko określonej osobie, oraz przekazaniu sprawy w celu dalszego prowadzenia w innym państwie. Przepisy te mają charakter subsydiarny, przez co mają zastosowanie wtedy, kiedy przekazanie lub przejęcie ścigania karnego, na podstawie art. 615 § 2 k.p.k., nie będzie odbywało się na mocy umowy międzynarodowej.

#### 4. Wnioski końcowe

Prawo międzynarodowe i jego rozwój spowodowały ukształtowanie się licznych odmian prawa międzynarodowego<sup>39</sup>. Niektórzy twierdzą, iż prawo wspólnotowe jest odmianą prawa międzynarodowego. Jednak orzecznictwo luksemburskiego trybunału sprawiedliwości wskazuje, iż prawo wspólnotowe należy traktować jako niezależny i autonomiczny porządek prawny. W zagranicznej literaturze<sup>40</sup> wskazuje się, iż wyodrębnienie się odmian prawa międzynarodowego mogło być skutkiem kryzysu, jaki zachodził w systemie tego prawa<sup>41</sup>.

Ustawodawca każdego państwa decyduje o tym, jaką rangę będzie miało prawo międzynarodowe na obszarze tego państwa. W relacji z prawem wspólnot europejskich system prawny państwa wskazuje dużą zależność związaną z członkowstwem w Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej w państwie członkowskim obowiązuje obok prawa krajowego. Z kolei prawo międzynarodowe wskutek transformacji do prawa krajowego ulega przekształceniu w prawo wewnętrzne.

<sup>39</sup> B. Liżewski, *Norma prawa międzynarodowego a norma prawa krajowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G, vol. L/LI, 2003/2004, s. 127.

<sup>40</sup> R. Kevelson, *Crises in International Law and Symptoms*, [w:] E. Buygin, B.M. Leiser, M. Van Hoecke (red.), *Rechtstheorie. Changing Structures in Modern Legal State Ideology*, Beiheft 18, Berlin 1998, s. 129 i in.

<sup>41</sup> B. Liżewski, dz. cyt., s. 128.

W literaturze przedmiotu<sup>42</sup> można wyróżnić trzy różnice pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym. Różnice te dotyczą zakresu podmiotowego konfrontowanych porządków, koncepcji suwerenności państwa oraz cech systemu prawa.

Podstawowym podmiotem prawa międzynarodowego jest państwo, będące jednocześnie przez długi okres także wyłącznym podmiotem prawa międzynarodowego<sup>43</sup>. Aktualnie zakres podmiotów prawa międzynarodowego został rozszerzony o organizacje międzynarodowe, a także osoby fizyczne. Podkreśla się jednak, iż to rozszerzanie kręgu podmiotów prawa międzynarodowego poza suwerenne państwa napotyka trudności natury teoretycznej oraz politycznej<sup>44</sup>.

Prawo międzynarodowe może pozostawać w sprzecznych interesach z prawem poszczególnych państw. Dlatego można stwierdzić, iż prawo międzynarodowe stwarza własny system prawa<sup>45</sup>. W zależności od woli konkretnych państw – może zostać przyjęty, bądź nie. W przypadku stosunków międzynarodowych, które nie zostały uregulowane przez traktaty, istotny jest zwyczaj międzynarodowy, który także musi zostać przez państwo zaakceptowany.

Z kolei odmiennosc cech systemów prawa międzynarodowego i krajowego oznacza pewne trudności w bezwarunkowym naprzemiennym przenoszeniu właściwości różnych systemów. System prawa międzynarodowego cechuje się dużą różnorodnością. Prawo międzynarodowe jest tworzone w drodze wspólnego działania państw. Na specyfikę systemu prawa międzynarodowego składają się także m.in. kwestie hierarchii norm prawa międzynarodowego oraz brak ustawodawcy<sup>46</sup>.

Przy założeniu koncepcji samowykonalności normy (*self-executing treaty*), powstałej w prawie amerykańskim, można stosować normę prawa międzynarodowego w wewnętrznym prawie państwa<sup>47</sup>. Konstrukcja ta zakłada, iż źródłem prawa mogą być jedynie postanowienia umów międzynarodowych<sup>48</sup>. Co z kolei oznacza, że mniej ważne staje się międzynarodowe prawo zwyczajowe. Stanowiska państw co do samowykonalności norm międzynarodowych są różne. W przypadku traktatów ekstradycyjnych – dla sądów niemieckich nie mają one charakteru samowykonalności, natomiast dla sądów amerykańskich te same traktaty ekstradycyjne są już samowykonalne.

<sup>42</sup> M. Zirk-Sadowski, *Prawo wewnętrzne a prawo międzynarodowe publiczne. Zarys zagadnień teoretycznoprawnych*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 59.

<sup>43</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 422.

<sup>44</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 277.

<sup>45</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 15.

<sup>46</sup> B. Liżewski, dz. cyt., s. 132.

<sup>47</sup> Zob. szerzej K. Skubiszewski, *Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 9, s. 18 i in.

<sup>48</sup> B. Liżewski, dz. cyt., s. 132.

Prawo Unii Europejskiej często bywa nieznanne i nieuwzględniane przez polskie sądy. Pomimo niepewności co do ostatecznego kształtu i stabilności Unii Europejskiej zważyć jednak należy, iż wyposażenie państw członkowskich w instrument współpracy, będący decyzjami ramowymi, jest niewątpliwie dobrym rozwiązaniem i sprzyja lepszej przyszłości europejskiego prawa.

Na mocy art. 34 ust. 2 li. B TUE decyzje ramowe są przyjmowane w celu zbliżenia przepisów wykonawczych i ustawowych państw członkowskich<sup>49</sup>. Orzecznictwo ETS wskazuje, iż sądy państw członkowskich są zobowiązane dokonywać zgodnej z decyzją ramową wykładni prawa<sup>50</sup>. Z kolei zgodnie z decyzją ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, europejski nakaz miał zastąpić wszystkie wcześniejsze instrumenty, które dotyczyły ekstradycji i obowiązywały w Unii Europejskiej.

Omówione przeze mnie aspekty współpracy międzynarodowej w sprawach karnych dotyczyły wybranych kwestii, związanych z ekstradycją, przejęciem ścigania oraz współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Poza zakresem rozważań pozostawiono pozostałe aspekty, związane m.in. z pomocą prawną i doręczeniami w sprawach karnych, immunitetami dyplomatycznymi i konsularnymi czy także ze wspólnymi zespołami śledczymi.

Cele utworzenia oraz zakres zastosowania międzynarodowego prawa karnego mają istotne znaczenie w dzisiejszych czasach – dobie licznych emigracji i wyjazdów zagranicznych. Różnice pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem Unii Europejskiej powinny być znane i powszechne. Współpraca w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej odbywa się na różnych poziomach<sup>51</sup>. Jako źródła prawa europejskiego traktowane są także normy, które dotyczą praw człowieka.

Unia Europejska wskazuje proces harmonizacji prawa karnego, dążącego do unifikacji przepisów postępowania karnego. Mimo tego, iż prawo Unii Europejskiej może być traktowane jako wyjątkowa forma prawa międzynarodowego, to cechy szczególnie prawa europejskiego nie występują zwykle w prawie międzynarodowym. Najważniejszą różnicą pomiędzy stosowaniem prawa europejskiego a prawem międzynarodowym jest to, iż do stosowania prawa międzynarodowego wymagana jest transpozycja do prawa krajowego. Podczas stosowania prawa Unii Europejskiej przez jej obywateli w sądownictwie państw członkowskich, mogą oni powoływać się na gwarancje, jakie wynikają z przepisów prawa UE. Przepisy UE w stosunku do przepisów prawa państw członkowskich są często nadrzędne, co podkreśla ich rangę i znaczenie.

Zważyć także należy, iż na mocy art. 91 Konstytucji RP, ratyfikowane konwencje międzynarodowe stają się częścią wewnętrznego i obowiązującego porządku prawnego, z chwilą ich ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”.

<sup>49</sup> L.K. Paprzycki, *Przyszłość europejskiego prawa karnego*, „Palestra” 2007, nr 9–10, s. 45.

<sup>50</sup> Wyr. ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie Pupino, C-105/03.

<sup>51</sup> A. Grzelak, W. Czaplinski, A. Wróbel (red.), *Zarys prawa. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007, s. 201.

Powstanie instytucji Międzynarodowego Trybunału Karnego opiewało szczytne cele, jednak jego skuteczność działania, jak dotąd, jest niewielka. Jedynie orzeczenie, które zapadło, świadczy o przewlekłości postępowania. Stwierdzić jednak należy, iż regulacje zawarte w Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego są jasno i przejrzyście skonstruowane.

Ekstradycja jako najważniejszy instrument współpracy w międzynarodowym postępowaniu karnym działa poprawnie i skutecznie, jednak wymaga dokładnej oceny stanu faktycznego każdorazowej sprawy, okoliczności oraz sytuacji ekstradowanego.

Wnioski z omówionych aspektów międzynarodowego postępowania karnego oraz prawa UE są następujące: sądowe stosowanie oraz skuteczność działania Międzynarodowego Trybunału Karnego są – jak dotąd – niewielkie. Przepisy k.p.k. dotyczące współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym pozostają zatem w próżni. Ponadto za niekorzystne należy uznać uczynienie, na mocy przepisów k.p.k., ministra sprawiedliwości podmiotem kompetentnym do podejmowania decyzji w sprawie dostarczenia osoby wydanej innemu państwu, a także uczynienie Ministra Sprawiedliwości organem podejmującym ustalenia z Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Funkcja ministra sprawiedliwości należy bowiem do funkcji politycznych, co może rodzić pewne wątpliwości co do bezstronności w podejmowaniu tak ważnych decyzji oraz w dokonywaniu ustaleń.

Stosowanie ekstradycji oraz przejęcia i przekazania ścigania karnego są najczęściej wykorzystywanymi przez sądy instrumentami prawnymi. Wniosek państwa obcego o wydanie osoby ściganej jest rozpoznawany przez sąd okręgowy, co zapewnia bezstronność i niezależność w orzekaniu. W takiej okoliczności, mniej negatywne wydaje się dokonanie ponownego rozstrzygnięcia wniosku przez ministra sprawiedliwości, po otrzymaniu przez niego prawomocnego już postanowienia.

Wybrane przeze mnie aspekty, związane z ekstradycją oraz przejęciem i przekazaniem ścigania karnego, co do zasady wspomagają współpracę sądową w sprawach karnych między państwami i umożliwiają ich sądową skuteczność.

## **Bibliografia**

### **Pozycje książkowe i artykuły**

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001.

Grzelak A., *Czy istnieje europejskie prawo karne?* „Nowa Europa – Przegląd Natoliński” 2006, nr 2 (4).

- Grzelak A., Czaplinski W., Wróbel A. (red.), *Zarys prawa. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007.
- Grzelak A., *Współpraca instytucjonalna w sprawach karnych na przykładzie Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej – problemy teoretyczne i praktyczne*, [w:] Grzelak A., Czaplinski W., Wróbel A. (red.), *Zarys prawa. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Izydorczyk J., *Współpraca międzynarodowa w sprawach karnych*, „Edukacja Prawnicza” 2009, nr 2.
- Kevelson R., *Crises in International Law and Symptoms*, [w:] Buygin E., Leiser B. M., Van Hoecke M. (red.), *Rechtstheorie. Changing Structures in Modern Legal State Ideology*, Beiheft 18, Berlin 1998.
- Kulesza C., Boratyńska K.T., *Współpraca sądowa w sprawach karnych*, Białystok 2008.
- Kulesza C. (red.), Boratyńska K., Kowalewska-Borys E., Kuźelewski D., Sakowicz A., *Porozumienia karnoprocesowe w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Białystok 2010.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Lizewski B., *Norma prawa międzynarodowego a norma prawa krajowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G, vol. L/LI, 2003/2004; (<http://dx.doi.org/10.17951/g>).
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Kraków 2006.
- Paprzycki L.K., *Przyszłość europejskiego prawa karnego*, „Palestra” 2007, nr 9–10.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.
- Skibińska E., *Wprowadzenie*, [w:] Flisek A. (red.) *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem*, Warszawa 2011.
- Skubiszewski K., *Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 9.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1985.
- Wróbel A., [w:] Wróbel A. (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004.
- Zielińska E., *Integracja europejska w dziedzinie prawa karnego – stan obecny i perspektywy*, [w:] Wędrychowski M. (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004.

### **Akty normatywne**

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 89, poz. 555.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 708.
- Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych, sporządzona w Strasburgu dnia 20 kwietnia 1959 r., Dz.U. 1999 Nr 76, poz. 854.
- Decyzja ramowa Rady 2009/948/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów, Dz.Urz. UE L 328 z 15.12.2006.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 83, 2010.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 83, 2010.

### **Orzecznictwo i inne**

- Wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie Pupino, C-105/03.
- Postanowienie SN z 3 lutego 2009 r., IV KK 367/08, OSNKW 2009, nr 6, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 5 października 2010 r., sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73.
- Postanowienie SA w Krakowie z 8 czerwca 2010 r., II AKz 85/10, KZS 2010, nr 10, poz. 24.
- Wyrok TK z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt. SK 6/10.
- Tarnogórski R., *Pierwszy wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Biuletyn PISM 2012, nr 45 (910); dostępny pod adresem: <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-45-910> [dostęp: 8.05.2014].
- Nita B., *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania w demokratycznym państwie prawnym*, cz. II, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 5.

### **Strony internetowe**

- [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/mntrybunaly\\_mtk.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/mntrybunaly_mtk.php) [dostęp: 8.05.2014].

## **International Criminal Procedure and the Law in the European Union**

### **Summary**

The article presents the objectives and scope of the creation of international criminal law. The differences between international law and European Union law will be presented. European Union law may be in fact be treated as a unique form of international law, but the special features of European law are not usually observed in international law. In contrast, the difference between the application of European law, and international law lies in the fact that the application of international law is required to be transposed into national law. In the application of European Union law

by its citizens in the judiciary of the Member States, they rely on the guarantees required by EU law. The importance of EU legislation in relation to the Member States' legislation is frequently paramount. Noteworthy discussed issues relate to the institution of the International Criminal Court and the regulations contained in the Rome Statute of the International Criminal Court. The most important instrument of international cooperation in criminal proceedings seems to be extradition. The conclusions of the mentioned aspects of international criminal proceedings and EU law affect their judicial application and effectiveness.

**Keywords:** international criminal procedure, international criminal court, extradition, convention, effectiveness.



# **SPRAWOZDANIA**



<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.27>

Bogusław PRZYWORA  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Sprawozdanie z wykładu otwartego pt. „Zmiany w polskim prawie osobowym, czyli między innymi o tym, jak John Kowalski bierze ślub nad pobliskim ruczajem” – 21 kwietnia 2015 r.**

W ramach cyklu wykładów otwartych organizowanych przez Instytut Administracji Wydziału Nauk Społecznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie w dniu 21 kwietnia 2015 r. odbył się wykład dr Eweliny Żelasko-Makowskiej pt. „Zmiany w polskim prawie osobowym, czyli między innymi o tym, jak John Kowalski bierze ślub nad pobliskim ruczajem”. Inspiracją do podjęcia takiego zagadnienia był szereg nowelizacji przepisów z zakresu tzw. prawa osobowego, które weszły w życie 1 marca 2015 r. Prace legislacyjne nad omawianymi zagadnieniami trwały długo, a zadaniem i ambicją prelegentki była próba oceny efektów tych prac.

Przedmiotem rozważań uczyniono trzy ustawy: ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1741), ustawę z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. Nr 167, poz. 1131) oraz ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 388). Ich wejście w życie w tym samym czasie nie było przypadkowe. Akty te mają bowiem ważną wspólną cechę – rejestr PESEL. Głównym założeniem ustawodawcy powinno być, i wydaje się, że w przypadku omawianych ustaw – było, uproszczenie procedur związanych z dokonywaniem czynności administracyjnych przez obywateli. Zgodnie z nowymi zasadami rejestr PESEL zasilany jest bezpośrednio przez podmioty, które dokonują rejestracji zdarzeń, czyli np. kierowników urzędu stanu cywilnego, w zakresie danych podlegających rejestracji, a zamieszczanych w akcie urodzenia, akcie małżeństwa, akcie zgonu, a także w zakresie zmian imienia czy nazwiska dokonanych w trybie administra-

cyjnym: Logika zasilania rejestru PESEL, a co za tym idzie, dostęp do danych zamieszczonych w tym rejestrze, umożliwi zwolnienie obywateli z obowiązku informowania urzędów o zmianie danych i w rezultacie stwarza podstawę do tzw. odmiejszczenia wielu czynności administracyjnych. Między innymi na ten aspekt zwrócono uwagę, omawiając najnowsze zmiany prawa osobowego. Nowe zasady uzupełniania rejestru PESEL pociągnęły za sobą szereg zmian, np. w zakresie nadawania numeru PESEL czy procedury meldunkowej. Szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia „odmiejszczenia” wielu czynności administracyjnych, związanych chociażby z wydaniem dowodu osobistego czy zawarciem związku małżeńskiego.

Treścią wykładu było także ukazanie nowych rozwiązań, które – jak wynika z uzasadnień do projektów omawianych aktów – są wyrazem wyjścia naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Omówione zostały zatem nowe możliwości w zakresie zawierania związku małżeńskiego poza lokalem Urzędu Stanu Cywilnego oraz zliberalizowane zasady dotyczące nadawania imion dzieciom.

Zagadnieniem poruszonym na wykładzie była również kwestia nowych dowodów osobistych. Od 1 marca b.r. nie wydaje się tego dokumentu w postaci obowiązującej do tej pory. „Stare” dowody zachowują swoją ważność do daty w nich określonej, ale zmienia się nieco ich funkcjonalność. W świetle unormowań ustawy, począwszy od ww. daty, adres miejsca zameldowania zamieszczony w dokumencie nie potwierdza faktu zameldowania pod wskazanym adresem. Brak meldunku w nowych dowodach to jedna z zasadniczych nowości charakteryzujących ten dokument. Autorka wystąpienia, przy wykorzystaniu technik multimedialnych, omówiła warstwę graficzną dowodu, ze szczególnym uwzględnieniem różnic między dotychczas obowiązującymi a nowymi dokumentami tożsamości. Zainteresowanie uczestników wykładu wzbudziła historia ustawy o dowodach osobistych oraz treści dotyczące warstwy elektronicznej dowodu (tzw. chipu, w który miał być wyposażony dowód), które – uchwalone w 2010 r. – nigdy nie weszły w życie.

Ostatnia część wykładu poświęcona została prawu meldunkowemu. Wskazano obecnie obowiązujące regulacje, które *de facto* niewiele zmieniły się przez ostatnie lata. Przedstawiona została historia obowiązku meldunkowego oraz zapowiadana od dawna, ale niepewna – zdaniem prelegentki – co do realizacji, rezygnacja z tego obowiązku w 2016 r. Zwłaszcza ostatnia kwestia była przedmiotem dyskusji, która wywiązała się w ostatniej części spotkania.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.28>

Mariusz PARADOWSKI  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Sprawozdanie z wykładu otwartego pt.: „Pozycja prawna inwestora budowlanego w prawie administracyjnym” – 20 maja 2015 r.**

W dniu 20 maja 2015 r. na Wydziale Nauk Społecznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie odbył się wykład otwarty pt.: „Pozycja prawna inwestora budowlanego w prawie administracyjnym”, który wygłosił mgr Mariusz Paradowski. W wykładzie uczestniczyli nauczyciele akademicki oraz studenci. Przybyłych gości powitał zastępca dyrektora Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie prof. nadzw. dr hab. Paweł Wolnicki, wyrażając słowa uznania dla tego rodzaju inicjatyw naukowych.

Wykład rozpoczął się od wprowadzenia słuchaczy w podstawowe zagadnienia historyczne, socjologiczne oraz prawne z zakresu polityki budowlanej okresu poprzedzającego, a także wyodrębnienie się współczesnego prawa budowlanego. Niewątpliwie, w epoce starożytnej oraz średniowiecza istniały rozwiązania społecznoprawne precyzujące zasady wznoszenia obiektów budowlanych. Sprzyjały temu: antyczna instytucja prawna *superficies* oraz średniowieczny model gospodarowania ziemią oparty na kolonizacji miast i wsi na prawie rodzimym oraz lokacji miast i wsi na prawie niemieckim (magdeburskim). Wymienione zagadnienia stały się przedmiotem analizy dotyczącej urbanizacji terenów przez zwiększenie intensywności ich zabudowy.

W dalszej części wykładu omówione zostały dziewiętnastowieczne rozwiązania ustrojowe stanowiące podstawę dla wyodrębnienia się prawa administracyjnego, w tym prawa budowlanego. Odniesiono się do ówczesnie kształtujących się instytucji prawno-ustrojowych: sądownictwa administracyjnego, samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialności ministrów przed parlamentem. Wystąpienie zawierało ocenę skutków prawnych związania administracji prawem w świetle monteskiuszowskiej zasady rozdziału władzy.

Zasadniczą częścią wykładu stała się tematyka poświęcona pozycji prawnej inwestora budowlanego w prawie administracyjnym. Nie ulega wątpliwości, że w płaszczyźnie historycznych uwarunkowań społecznych należy poszukiwać odrębnych strategii peryferycznych wyznaczających sposób zachowania podmiotów w obszarze podejmowania działań budowlanych. Dla uniknięcia zarzutu anachronizmu w zastosowaniu pojęcia inwestora budowlanego względem osób rozpoczynających budowę obiektów w zaprzyszłym modelu, należało odstąpić od współczesnego pojęcia prawnego utrwalonego w nauce prawa administracyjnego. Z tego też względu historyczny aspekt podmiotowy zasługiwał na uwzględnienie. Mając na uwadze powyższe argumenty, w trakcie wykładu dokonano komparatystycznego porównania pozycji prawnej osób podejmujących budowę w ramach polityki budowlanej, poprzedzającej wyodrębnienie się prawa budowlanego, z pozycją prawną inwestora budowlanego aktualnie definiowanego w doktrynie prawniczej.

W świetle tego wyodrębnienia podczas wykładu zwrócono baczną uwagę na uprawnienia i obowiązki inwestora budowlanego wyznaczone aktualnymi przepisami prawa materialnego oraz obowiązującymi normami procedury administracyjnej. Rozważania te stały się podstawą dla podjęcia analizy dotyczącej zniesienia pozwolenia budowlanego dla większości inwestycji budowlanych o funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej. Z woli samego prawodawcy utrwalili się bowiem poglądy, wedle którego uzyskanie pozwolenia budowlanego może być zastąpione zgłoszeniem budowy (rejestracją budowy). Przedmiotowe wystąpienie miało na celu uwzględnienie opinii przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, dość ostrożnie podchodzących wobec nowych zamysłów ustawodawcy. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, iż nieco rewolucyjna koncepcja prawna abolicji budowlanej wpłynie wyjątkowo niekorzystnie na położenie prawne właścicieli nieruchomości sąsiednich. Oczywisty pozostaje fakt, że rejestracja budowy na gruncie prawa administracyjnego co do zasady pozostaje czynnością materialno-techniczną. W świetle nowelizacji prawa budowlanego ustawodawca pozostawił jednak inwestorowi budowlanemu możliwość wyboru pomiędzy wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę lub wnioskiem o zarejestrowanie budowy dla zamierzenia budowlanego o tym samym charakterze. Wykład miał posłużyć temu, aby dostrzec wady wyjątkowo niekorzystnego uregulowania prawnego.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.29>

Ewa WÓJCICKA  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Europeizacja prawa publicznego – aktualne problemy i nowe wyzwania”, Częstochowa 27 maja 2015 r.**

W dniu 27 maja 2015 r. Instytut Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie zorganizował konferencję pt. „Europeizacja prawa publicznego – aktualne problemy i nowe wyzwania”. Zagadnienie przekształceń ustrojowego, materialnego i procesowego prawa publicznego pod wpływem prawa unijnego ma niezwykle doniosłe znaczenie. Implikacją tego jest nie tylko znaczny wzrost zainteresowań badawczych prawem Unii Europejskiej, ale przede wszystkim konieczność dostosowania polskiego prawa do standardów unijnych. Uroczystego otwarcia konferencji dokonał dziekan Wydziału Nauk Społecznych prof. dr hab. Romuald Derbis, witając przedstawicieli środowiska uniwersyteckiego i zapraszając uczestników do udziału w obradach plenarnych i panelowych.

Konferencja rozpoczęła się od obrad plenarnych, którym przewodniczyła prof. zw. dr hab. Lidia Zacharko (Uniwersytet Śląski). Jako pierwsza referat wygłosiła prof. zw. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Uniwersytet Śląski, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie), która omówiła problem wpływu prawa Unii Europejskiej na kształtowanie się systemu prawa podatkowego w Polsce. Następnie głos zabrał prof. zw. dr hab. Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego), który analizował wpływ prawa Unii Europejskiej na ustrój i kompetencje organów władzy publicznej w Polsce. Prelegent zauważył, że polski parlament utracił dwie trzecie swych kompetencji ustawodawczych, zatem „ograniczenie suwerenności jest niewątpliwym faktem”. Dostrzegł przy tym czynnik kompensujący, w postaci uzyskania przez polskich przedstawicieli w Komisji Europejskiej, Parlamencie Europejskim, Radzie Europejskiej i Radzie

Unii Europejskiej możliwości oddziaływania na sytuację pozostałych państw członkowskich UE i ich obywateli. Na zakończenie swojego wystąpienia prof. Jerzy Jaskiernia odniósł się do nowych rozwiązań przyjętych w traktacie z Lizbony, który zaoferował parlamentom narodowym nową funkcję: kontroli realizacji przez Komisję Europejską zasady pomocniczości. Podkreślił, że „jest to krok we właściwym kierunku, który może ograniczyć «deficyt demokratyczny» w Unii”. Dostrzegł jednak praktyczne mankamenty tego rozwiązania, gdyż – jak stwierdził – „trudno jest osiągnąć sytuację, gdy jedna trzecia izb parlamentarnych wskaże na takie naruszenie zasady pomocniczości, a to jest warunkiem ponownej analizy projektu przez Komisję Europejską”. Uznał również za zaskakujące, że konferencja Komisji do spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, która powinna odgrywać koordynującą rolę w tym zakresie, nie potraktowała tej kompetencji jako priorytetowej.

Wystąpienie dr hab. prof. nadzw. Izabeli Wróbel (Uniwersytet Zielonogórski) dotyczyło zmian wprowadzonych w prawie azylowym UE na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Prelegentka nową dyrektywę uznała „za udany kompromis między interesami i potrzebami osób rzeczywiście wymagających ochrony międzynarodowej a interesami i potrzebami zobowiązanych do jej udzielenia państw członkowskich”. Następnie głos zabrał prof. zw. dr hab. Krystian Complak (Uniwersytet Wrocławski), który omówił relację między konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej a konstytucją europejską. Z kolei dr hab. Tomasz Barankiewicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski) zwrócił szczególną uwagę na przemiany jakościowe, tzn. transformację, której uległo ogólne rozumienie, stanowienie i stosowanie prawa w europejskiej kulturze prawnej po 1945 r.

Druga część konferencji miała charakter panelowy. Równolegle odbywało się sześć paneli tematycznych, którym przewodniczyli: dr hab. prof. nadzw. Tadeusz Szulc (panel I), dr Tomasz Srogosz (panel II), prof. zw. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (panel III), dr Jakub Żurek (panel IV), dr hab. prof. nadzw. Ryszard Szałowski (panel V) oraz dr Bogusław Przywora (panel VI).

W panelu I uczestnicy omawiali problemy związane z obowiązkiem notyfikacji przepisów technicznych (dr Artur Kotowski, Sąd Najwyższy) oraz transpozycją dyrektyw do krajowego porządku prawnego i wynikającymi z niej obowiązkami polskiego ustawodawcy (dr Maciej Borski, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu). Mgr Łukasz Łukowski (Uniwersytet Łódzki) przedstawił zagadnienie pozycji ustrojowej organów kontroli państwowej i ochrony prawnej w polskim prawie oraz organów doradczych Unii Europejskiej, które wykraczają w swojej istocie poza monteskiuszowski trójpodział władzy. Prelegenci podjęli również kwestię etyki pracowników sektora publicznego z uwzględnieniem standardów krajowych i europejskich (dr Ewa Bonusiak, Uniwersytet Rzeszowski; dr Paweł Falenta, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębior-



czości; mgr Kamil Gołaszewski, Uniwersytet Śląski w Katowicach). Końcowa część panelu dotyczyła danych osobowych i mechanizmów zabezpieczających prawa człowieka w tym zakresie. Dr Aleksandra Stopová-Kozioł (Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfantego w Katowicach) zauważyła, że coraz większa ilość danych osobowych przetwarzanych i przekazywanych sobie wzajemnie przez organy centralne (zwłaszcza w ramach Eurojust czy Europol) to dane wrażliwe. Mgr Marzena Żemejda-Zybura (Uniwersytet Śląski w Katowicach) odniosła się do transgranicznego przepływu danych osobowych. Następnie mgr Aleksander Jakubowski (Uniwersytet Warszawski) w wystąpieniu „Europejskie i polskie prawo do bycia zapomnianym w Internecie – między wyrokiem TSUE z 13 maja 2014 roku (C-131/12) a wyrokiem NSA z 9 kwietnia 2015 r. (I OSK 2926/13)” przedstawił kwestię zapewnienia jednostce prywatności w przestrzeni internetowej.

Panel II otworzył mgr Sebastian Gajewski (Uniwersytet Warszawski), podejmując problem wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej z powodu jej niezgodności z wykładnią prawa UE przyjętą w późniejszym orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE. W podsumowaniu swojego wystąpienia Prelegent uznał, że „nie jest konieczne tworzenie w k.p.a. dodatkowej podstawy wszczęcia jednego z trybów nadzwyczajnych wzorem art. 240 § 1 o.p.”. Jego zdaniem „pełna realizacja założeń formuły *Kühne & Heitz* możliwa jest przez posłużenie się konstrukcją stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa”. Następnie dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) omówiła przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tajemnicy przedsiębiorcy i ochrony interesów handlowych. Prelegentka zauważyła, że „ze względu na mnogość rozwiązań brak jest jednolitego modelu przesłanek zastosowania tego typu ograniczeń, choć często pojawia się element formalny polegający na konieczności wyrażenia przez zainteresowany podmiot woli utajnienia określonych informacji ze względu na potencjalną szkodę, która może powstać w przypadku ich upublicznienia”. Dr Jerzy Parchomiuk (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) przedstawił wpływ koncepcji nadużycia prawa podmiotowego w prawie UE na orzecznictwo polskich sądów administracyjnych. Prelegent zwrócił uwagę, że zakaz nadużycia prawa podmiotowego ma już ugruntowaną pozycję w prawie unijnym, a stan orzecznictwa „pozwala nawet na formułowanie wniosku, że jest to jedna z zasad ogólnych unijnego porządku prawnego, wchodząca w skład tzw. *acquis communautaire*”. Głos zabrali ponadto: mgr Paulina Borysewicz (Uniwersytet Śląski w Katowicach), mgr Juliusz Górąj (Uniwersytet Łódzki), dr Ewelina Żelasko-Makowska (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie).

Panel III poświęcony był europeizacji prawa finansowego i publicznego prawa gospodarczego. Zagadnienia podejmowane przez prelegentów dotyczyły m.in. europeizacji polskiego prawa podatkowego (dr Łukasz Dubiński, Uniwer-

sytet Szczeciński), wdrażania Kodeksu postępowania dotyczącego opodatkowania przedsiębiorstw – *Code of Conduct for business taxation* – na gruncie polskiego prawa podatkowego (mgr Dorota Leszczyńska, Uniwersytet w Białymstoku), zasad obowiązywania prawa pomocy publicznej w Polsce (dr Anita Maciążek, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), a także tzw. złotej akcji, będącej publicznoprawny instrumentem w prawie prywatnym (dr Marcin Mazgaj, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie). Końcowa część panelu poświęcona była europeizacji prawa zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Swoimi uwagami i wnioskami na ten temat podzielili się: mgr Maciej Tarasek (Uniwersytet Śląski w Katowicach), adw. mgr Agnieszka Gębiś (Uniwersytet Śląski w Katowicach), mgr Marta Putyra (Uniwersytet Śląski w Katowicach), mgr Anna Wójtowicz-Dawid (Uniwersytet Rzeszowski) oraz mgr Agnieszka Franczak (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie).

W panelu IV uczestnicy rozważali zagadnienia dotyczące wpływu prawa Unii Europejskiej na wymiar sprawiedliwości i prawo karne. Jako pierwsza głos zabarała dr Ewa Kruk (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie). Prelegentka zwróciła uwagę na najważniejsze aspekty europejskiego nakazu aresztowania, z uwzględnieniem nowego brzmienia art. 607b k.p.k., który wszedł w życie 1 lipca 2015 r. W podsumowaniu uznała, że „europejski nakaz aresztowania legitymizuje się w obowiązującym porządku prawnym jako skuteczny i szybki instrument prawny, zaś zmiana treści art. 607b k.p.k. ograniczy stosowanie tej instytucji w sprawach drobnych”. Rekapitułując, dr Ewa Kruk stwierdziła, że „ENA nie będzie już «ofiara własnego sukcesu», lecz symbolem sukcesu współpracy europejskiej w sprawach karnych”. Następnie głos zabarała mgr Hanna Malik (Europejski Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą). W wystąpieniu Prelegentka krytycznie odniosła się do ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, określając ten akt jako przykład „nieudanej europeizacji prawa karnego”. W podsumowaniu stwierdziła, że „choć ustawa spełnia minimalne wymagania aktów międzynarodowych przewidujących odpowiedzialność osób prawnych, a nawet poza nie wykraczając, to pozostaje przepisem martwym, stosowanym jedynie incydentalnie”. Zagadnienia podejmowane przez prelegentów dotyczyły również wpływu dyrektyw UE na gwarancje praw uczestników polskiego postępowania karnego (mgr Mariusz Jakubik, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej), prawa do rzetelnego procesu karnego (dr Damian Gil, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), Europejskiej Sieci Sądowej (mgr Ewa Rzymkowska, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej), wykładni proeuropejskiej Trybunału Sprawiedliwości UE i Trybunału Konstytucyjnego (mgr Magdalena Majos, Uniwersytet Śląski w Katowicach), rozwoju koncepcji i przyszłości Prokuratury Europejskiej (Michał Pośpiech, Uniwersytet Śląski w Katowicach), a także możliwości wznowienia postępowania cywilnego na skutek orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (mgr Adam Jaworski, Uniwersytet Warszawski).

Zagadnienia analizowane w panelu V koncentrowały się głównie na europeizacji prawa administracyjnego materialnego. Jako pierwsza głos zabrała dr Katarzyna Płonka-Bielenin (Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanteo w Katowicach), która przedstawiła najważniejsze aspekty związane z wpływem prawa Unii Europejskiej na obecny kształt ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Prelegentka zwróciła uwagę, że „ze względu na dynamikę kategorii zagrożeń oraz bezpieczeństwo, niezbędne jest stałe monitorowanie adekwatności przyjętych rozwiązań prawnych zarówno w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jak i w innych aktach prawnych dotyczących wskazanej problematyki, do aktualnych zagrożeń, a w przypadku wystąpienia niezgodności, ich modyfikacja”. Podkreśliła przy tym konieczność „ciągłej kontroli zmian w przepisach prawnych przez podmioty, które zajmują się zarządzaniem kryzysowym”. Kolejne dwa referaty dotyczyły wpływu prawa unijnego na prawo ochrony środowiska. Dr Magdalena Michalak (Uniwersytet Szczeciński) podjęła problem wyznaczania obszarów Natura 2000. Prelegentka stwierdziła, że „niezależnie od pozytywnych efektów przyjęcia ochrony «naturowej», polskie przepisy w tym zakresie wciąż budzą wątpliwości co do ich wystarczającego charakteru i zapewnienia zgodności z prawem unijnym”. Z kolei dr Marta Woźniak (Uniwersytet Opolski) zajęła się problemem podejścia samorządów gminnych wobec obszarów Natura 2000. Prelegentka zauważyła, że „o ile powołanie sieci ekologicznej Natura 2000 spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony środowisk organizacji społecznych, to już o wiele bardziej sceptycznie podchodzili do tego zadania przedstawiciele samorządów gminnych, którzy upatrywali w nich hamulec rozwoju gospodarczego i inwestycyjnego”. Dr Marta Woźniak zwróciła uwagę na konieczność „kompleksowego podejścia samorządu gminnego do zrównoważonego rozwoju obszarów objętych siecią Natura 2000, i przyjęcia założenia, że Natura 2000 nie musi być barierą rozwoju inwestycji, przeciwnie, w określonych okolicznościach, po spełnieniu odpowiednich wymagań prawnych może sprzyjać rozwojowi gmin, z uwzględnieniem ich specyfiki i warunków miejscowych”. Ponadto zagadnienia podejmowane przez panelistów dotyczyły badania znaków towarowych w postępowaniu zgłoszeniowym przed Urzędem Patentowym RP pod kątem kolizji z wcześniejszymi wspólnotowymi znakami towarowymi (dr Krzysztof Dobieżyński, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy „o audiowizualnych usługach medialnych (mgr Paweł Ziółkowski, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), konsekwencji uznania portów lotniczych za przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnego prawa konkurencji (mgr Jadwiga Urban-Kozłowska, Uniwersytet Jagielloński), europeizacji polskiego systemu planowania przestrzennego obszarów morskich w świetle dyrektywy 2014/89/UE (mgr Diana Ilków, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), a także zasad przeprowadzania postępowania konsolidacyjnego przez prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (mgr Przemysław Zdyb, Uniwersytet Szczeciński).

Panel VI otworzyła mgr Lucyna Łuczak-Noworolnik (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), odnosząc się do kwestii elektronicznej administracji publicznej jako skutku europeizacji prawa publicznego. Analizując nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego, m.in. w zakresie elektronicznej pełnomocnictwa, czy też elektronicznych doręczeń, Prelegentka stwierdziła, że zmiany te należy ocenić pozytywnie, gdyż są „wyrazem dążenia do pełnej elektronicznej przestrzeni publicznej”. Ponadto zagadnienia podejmowane przez uczestników konferencji dotyczyły konsekwencji przyjęcia tzw. dyrektywy transgranicznej do systemu opieki zdrowotnej w Polsce (dr Anna Jacek, Uniwersytet Rzeszowski), europeizacji prawa pracy w praktyce (dr Olgierd Kucharski, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie), europejskich wytycznych w zakresie działalności lokalnych grup działania (dr Robert Wysocki, Uniwersytet Zielonogórski), jak również problematyki zatrudniania obcokrajowców w administracji publicznej w świetle prawa europejskiego, konstytucyjnego oraz ustawy o służbie cywilnej (dr Bogusław Przywora, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie).

Zagadnienia podejmowane przez referentów dotyczyły kwestii doniosłych z punktu widzenia europeizacji polskiego prawa publicznego, a przy tym spraw dyskusyjnych i budzących kontrowersje. Jednym z głównych zagadnień była kwestia wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na prawa i obowiązki obywateli. Uczestnicy konferencji zgodnie podkreślali potrzebę dalszych zmian legislacyjnych w celu zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego. Dokonana przez prelegentów analiza regulacji ustrojowych, materialnych i procesowych pozwoliła na stwierdzenie, iż dostosowywanie prawa polskiego do prawa unijnego jest procesem ciągłym, wymagającym od prawodawcy szczególnej uwagi, by nie narazić się na zarzut niezgodności z prawem UE. Zwrócono przy tym uwagę na konsekwencje uchybienia zobowiązaniom ciążącym na państwie na mocy Traktatów, które mogą prowadzić do zainicjowania przeciwko Polsce postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, a w ostateczności do poważnych konsekwencji finansowych.

Na zakończenie konferencji organizatorzy zaprosili wszystkich uczestników do udziału we wspólnej publikacji poświęconej europeizacji prawa publicznego.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.02.30>

Paulina BIEŚ-SROKOSZ

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

**Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji  
Naukowej pt. „Tendencje we współczesnej  
administracji publicznej – podmioty, zadania  
publiczne oraz prawne formy ich realizacji”,  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie,  
Częstochowa 13–14 październik 2015 r.**

W dniach 13–14 października 2015 r. w Akademii im. Jana Długosza na Wydziale Nauk Społecznych odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Tendencje we współczesnej administracji publicznej – podmioty, zadania publiczne oraz prawne formy ich realizacji”, która została zorganizowana przez dr Paulinę Bieś-Srokosz (przewodnicząca komitetu organizacyjnego), dra Krzysztofa Muchę (członek komitetu organizacyjnego) oraz dra Marcina Mazgaja (członek komitetu organizacyjnego).

Konferencję pierwszego dnia (13.10.2015) otworzył dziekan Wydziału Nauk Społecznych dr hab. prof. AJD Romuald Derbis, który serdecznie przywitał przybyłych gości z Polski i z zagranicy oraz pogratulował organizatorom inicjatywy i zaangażowania w realizację spotkania. Podkreślił znaczenie i doniosłość tematu konferencji nie tylko dla przedstawicieli nauki, ale także dla praktyków. Dziekan WNS podziękował również za wsparcie finansowe oraz patronat ponad piętnastu instytucji publicznych. Następnie głos zabrał dr hab. prof. AJD Paweł Wolnicki – dyrektor ds. nauki Instytutu Administracji, który przywitał przybyłych na spotkanie, osoby znaczące w nauce prawa administracyjnego, konstytucyjnego oraz finansowego, przedstawicieli poszczególnych ośrodków naukowych w Polsce, gości z zagranicy – z Czech, Słowacji, Ukrainy, Białorusi, Rosji oraz Węgier, a także radców prawnych z Opolskiej Izby Radców Prawnych.

Obrady plenarne, którym przewodniczył dr hab. prof. nadzw. AJD Paweł Wolnicki, rozpoczęły się od referatu dr hab. Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej z Uniwersytetu Wrocławskiego pt. *Ochrony konsumenta na rynku usług finansowych a zadania administracji publicznej – stan aktualny i perspektywy zmian*. Następnie głos zabrał dyrektor ARiMR Stanisław Gmitruk, który swoje wystąpienie poświęcił *Celom i zadaniom Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w administracji publicznej*. Kolejnym prelegentem, który wygłosił referat pt. *Uwarunkowania prawne realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, był dr Rafał Cieślak z Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego – Uniwersytet Warszawski. Wystąpienie poświęcone *Aktualnym tendencjom prawnym w prawie nauki* zaprezentował mgr Aleksander Jakubowski z Uniwersytetu Warszawskiego.

Po przerwie w obradach, ogłoszonej przez przewodniczącego, głos zabrał dr Jarosław Czerw z Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie – Wydział Administracji, prezentując referat pt. *Referendum w sprawie odwołania rady powiatu – wnioski de lege lata i de lege ferenda*. Następnie swoje poglądy nt. *Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty praw i obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie projektu unijnego* zaprezentowała kolejna uczestniczka konferencji, mgr Małgorzata Moczulska z Uniwersytetu Śląskiego. W dalszej części obrad plenarnych głos zabrał mgr Juliusz Góraj z Uniwersytetu Łódzkiego, prezentując referat pt. *Wspólna obsługa – nowa forma organizacyjno-prawna w administracji samorządowej*. Kolejnym prelegentem, który przedstawił poglądy nt. *Administracyjnoprawnych form organizowania działalności kulturalnej – współczesne tendencje*, była dr Maria Karcz-Kaczmarek z Uniwersytetu Łódzkiego. *Last but not least* wystąpili dr Michał Paździora i mgr Michał Stambulski z Centrum Edukacji Prawniczej i Teorii Społecznej – Uniwersytet Wrocławski, wygłaszając referat pt. *Przemiany w edukacji prawniczej. Studium teoretyczno-socjologiczne*.

Po wszystkich wystąpieniach nastąpiła dyskusja. Podczas wymiany poglądów uczestnicy konferencji podzielili się swoimi przemyśleniami odnośnie do wysuniętych postulatów przez poszczególnych prelegentów. Ponadto, wielu uczestników konferencji wyraziło swoje zainteresowanie problematyką poruszaną podczas obrad, zadając prelegentom szczegółowe pytania. Zwieńczeniem pierwszego dnia międzynarodowej konferencji była uroczysta kolacja, którą uświetnił występ studentów z Instytutu Muzyki Akademii im. Jana Długosza pod dyrygenturą dra hab. prof. AJD Lesława Podolskiego.

Drugi dzień międzynarodowej konferencji (14.10.2015) rozpoczął się od przywitania przybyłych gości oraz uczestników przez JM Rektora AJD dra hab. prof. AJD Zygmunta Bąka. Rektor AJD wyraził szczególne podziękowania dla Minister Finansów Pani Izabeli Leszczyny, za przybycie na obrady konferencji oraz wsparcie finansowe Akademii im. Jana Długosza.

Obradom plenarnym przewodniczyła prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (AJD, UŚ), która w kilku słowach wyraziła swój pogląd na temat zmian w prawie oraz tendencji występujących w prawie finansowym. Pierwszym prelegentem w tej części obrad była prof. dr hab. Lidia Zacharko z Uniwersytetu Śląskiego, która przedstawiła problematykę nt. *Granic prywatyzacji zadań publicznych (kilka refleksji)*. Następnie swój referat wygłosiła dr hab. prof. UJ Brygida Kuźniak z Uniwersytetu Jagiellońskiego, przybliżając temat: *Instrumenty międzynarodoprawne w służbie dobrej administracji*. Dalszą część obrad uświetniła sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Izabela Leszczyna, prezentując poglądy nt. *Wzrostu znaczenia instytucji ombudsmanskich*. Kolejnym prelegentem był dr hab. prof. AJD Ryszard Szałowski z Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, który przedstawił referat pt. *Kompetencje organu wykonawczego gminy w sprawach bezpieczeństwa imprez masowych*. Następny uczestnik konferencji prof. dr hab. Leszek Bielecki z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach zaprezentował swoje rozważania poświęcone *Konsolidacji administracji podatkowej w świetle modelu niezespolonej administracji rządowej w Polsce*. Jako ostatni w tej części konferencji wystąpił prof. dr hab. Adam Sulikowski z Uniwersytetu Wrocławskiego, przybliżając temat: *Hegemonia i administrowanie prawem. O (anty)politycznej roli Trybunału Konstytucyjnego*.

Równolegle do trwających obrad plenarnych odbywał się panel międzynarodowy, który zgromadził prelegentów z takich krajów, jak: Czechy, Słowacja, Węgry, Ukraina, Rosja oraz Białoruś. Pierwszą część tego panelu poprowadził dr Jacek Srokosz z Uniwersytetu Opolskiego, natomiast drugą część poprowadziła dr Magdalena Michalak z Uniwersytetu Szczecińskiego. Wystąpienia prelegentów skupiały się na problemach i zmianach w systemach prawnych krajów, z których pochodzili referenci.

Po krótkiej przerwie uczestnicy międzynarodowej konferencji zgromadzili się w poszczególnych panelach tematycznych. Pierwszy panel, pt. *Kompetencje organu administracji publicznej (funkcjonariusza publicznego) oraz jego odpowiedzialność za...*, poprowadził dr hab. prof. AJD Ryszard Szałowski. W drugim panelu, któremu przewodniczyli dr Ewelina Żelasko-Makowska oraz dr Krzysztof Mucha, tematyka referatów skupiała się wokół zagadnień związanych z realizacją zadań publicznych przez organy i podmioty administracji publicznej. Moderatorami trzeciego panelu, pt. *Wpływ prawa cywilnego na prawo administracyjne*, byli dr Marcin Mazgaj oraz mgr Michał Makuch. Ostatni panel, który zatytułowany był *Współczesna administracja publiczna w Europie – varia*, poprowadzili dr hab. prof. AJD Tadeusz Szulc oraz dr Bogusław Przywora.

Referaty przedstawione przez prelegentów w danym panelu tematycznym wzbudziły ogromne zainteresowanie wśród uczestników konferencji. Podczas wywiązanych dyskusji zostały sformułowane wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* wobec kierunku zmian prawa oraz tendencji zauważalnych w polskim i zagranicznym ustawodawstwie.

Zwieńczeniem międzynarodowej konferencji było wspólne zgromadzenie wszystkich gości, na którym dr Paulina Bieś-Srokosz, dr Krzysztof Mucha oraz dr Marcin Mazgaj podziękowali uczestnikom za liczne przybycie (ponad 80 uczestników, w tym 21 z zagranicy), owocne obrady, a także wyrazili nadzieję na kolejne spotkanie w ramach konferencji organizowanej przez pracowników Instytutu Administracji Wydziału Nauk Społecznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie.