

ADMINISTRACJA SOCJALNA

nr 3–4 (25–26)/2026

Wydawca:

Poradnia Prawna im. Anny Jenke w Jarosławiu, 37-500 Jarosław, ul. Sanowa 11
e-mail: kwartalnikas@wp.pl

Redaktor naczelny:

dr Katarzyna Dokukin, radca prawny

Rada Naukowa:

Przewodniczący – dr hab. Wojciech Maciejko, sędzia NSA

Członkowie:

prof. dr hab. Kazimierz Jaremczuk
prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz, sędzia NSA
dr hab. Piotr Józwiak, adwokat
dr hab. Bożena Sowa
dr hab. Beata Stępień-Załucka, adwokat
dr hab. Patrycja Joanna Suwaj, sędzia NSA
dr hab. Tomasz Szanciło, sędzia SN
dr hab. Igor Zgoliński, sędzia SN
dr Agnieszka Bednarczyk-Płachta, radca prawny
dr Agnieszka Gałakan-Halicka
dr Agnieszka Gazda
dr Maciej Kijowski
dr Paweł Klimek, radca prawny
dr Katarzyna Myślińska, asystent sędziego WSA
dr Marta Piertas-Eichberger, radca prawny
dr Piotr Pliś, radca prawny

Biuro Redakcji

dr Aneta Korcz-Maciejko, radca prawny

Tytuł czasopisma zarejestrowany został przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I NsRejPr 24/19

Międzynarodowy znormalizowany numer wydawnictwa ciągłego nadany przez Bibliotekę Narodową: ISSN 3072-4856

SPIS TREŚCI

Nauka prawa

Katarzyna Dokukin: *Wyzwania prawne algorytmizacji i zastosowania sztucznej inteligencji w polskiej administracji publicznej* 4

Agnieszka Bednarczyk-Płachta: *Instrumenty realizacji zadań ochrony ludności przez gminę na gruncie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*
Część I. Pozycja gminy i władcze instrumenty ochrony 6

Maria Koziel: *Rola rejestrów publicznych w zapewnieniu pewności obrotu spadkowego* 12

Opinie prawne

Dariusz Kosiński: *Reumatyzm policjanta jako podstawa inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą w ruchu drogowym* 14

Aneta Korcz-Maciejko: *Zbycie broni na rzecz muzeum bez osobowości prawnej* 16

Stosowanie prawa

Agata Piszko: *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2026 r., sygn. akt II GSK 2042/22* 17

Wojciech Maciejko: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2025 r., sygn. akt III PZP 7/24* 20

NAUKA PRAWA

Wyzwania prawne algorytmizacji i zastosowania sztucznej inteligencji w polskiej administracji publicznej

Proces cyfryzacji administracji publicznej w Polsce można podzielić na trzy główne obszary. Pierwszym z nich jest cyfrowe odwzorowanie tradycyjnego obiegu dokumentacji, którego priorytetem jest utrwalanie czynności urzędowych oraz prowadzenie akt sprawy w systemach teleinformatycznych. Drugi filar opiera się na wykorzystaniu zasobów informacyjnych. Ustawodawca wyposażył organy administracji publicznej w instrumenty prawne przewidziane w art. 220 § 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691, zwanej dalej k.p.a.), mające na celu zwolnienie obywatela z ciężaru dowodowego poprzez nałożenie na podmioty prowadzące postępowanie obowiązku samodzielnego pozyskiwania danych z rejestrów publicznych. Trzecim, najistotniejszym, jest automatyzacja czynności administracyjnych, która ewoluuje od prostych algorytmów realizujących czynności techniczno-procesowe, aż do wdrażania mechanizmów ADM (*Automated Decision Making*) i systemów sztucznej inteligencji.

Aktualnie jedynym kompleksowym instrumentem regulującym rozwój oraz wdrażanie systemów sztucznej inteligencji w sektorze publicznym pozostaje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji, Dz.Urz. UE Seria L. z 2024 r., poz. 1689, zwane dalej AI Act), ponieważ w krajowym porządku prawnym nie ustanowiono dotychczas odrębnej

regulacji o charakterze ogólnym w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, że akt ten charakteryzuje się ograniczonym zakresem zastosowania wobec działań polskiej administracji publicznej, w szczególności w obszarze algorytmów do obsługi spraw indywidualnych. Ograniczenie to wynika z faktu, iż AI Act koncentruje się na aspektach technicznych i bezpieczeństwie systemów (podejście oparte na ryzyku), podczas gdy proces wydawania decyzji administracyjnych w Polsce podlega rygorom zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, zwanej dalej Konstytucją RP) oraz przepisom k.p.a., których ww. unijne rozporządzenie nie zastępuje ani nie modyfikuje, przynajmniej w sposób bezpośredni. W konsekwencji, AI Act nie kreuje samostnej normy kompetencyjnej do zastosowania jakiegokolwiek rozwiązania algorytmicznego w celu ułatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej.

Istotą systemów ADM w administracji publicznej jest całkowite lub częściowe zastąpienie pracy intelektualnej człowieka przez algorytm w obszarze władczego działania państwa. Wprowadzenie takich systemów rodzi doniosłe skutki dla samej konstrukcji organu administracji publicznej, w której wyeliminowany zostaje czynnik ludzki. Dopuszczalność stosowania ADM uzależniona jest od charakteru prawnego normy prawa materialnego stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia. W doktrynie akceptuje się wykorzystanie automatyzacji w odniesieniu do aktów administracyjnych związanych (zob. Ł. Goździaszek, *Perspektywy wykorzystania sztucznej inteligencji w postępowaniu sądowym*, Przegląd Sądowy 2015, nr 10, s. 51.). Są to stany faktyczne, w których organ nie dysponuje swobodą oceny (np. waloryzacja świadczeń, przyznawanie dodatków

na podstawie ścisłych kryteriów dochodowych). Z algorytmicznego punktu widzenia, systemy te charakteryzują się tym, że przy wprowadzeniu zdefiniowanych danych wejściowych, system zawsze generuje jasno przewidywalne, kontrolowalne i tożsame dane wyjściowe. Fundamentalne wątpliwości natury gwarancyjnej budzi natomiast implementacja systemów opartych na sztucznej inteligencji w sprawach, w których prawodawca przewidział luz decyzyjny (w tym uznanie). Wynik działania zaawansowanych algorytmów AI (szczególnie opartych na sieciach neuronowych) nie jest w pełni przewidywalny przy określonych danych wyjściowych. W relacjach władczych o charakterze jednostronnym, organ administracji nie może opierać rozstrzygnięcia wyłącznie na systemie, nad którego „wnioskowaniem” nie posiada pełnej kontroli poznawczej. W sferze luzu decyzyjnego rozwiązania AI mogą pełnić wyłącznie rolę systemów wspomagających (doradczych), bez „prawa” (legitymacji) do wydawania ostatecznego rozstrzygnięcia. Wykorzystanie systemów ADM nierozzerwalnie wiąże się z reżimem ochrony danych osobowych. Artykuł 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., zwanego dalej RODO) statuuje prawo jednostki do niepodlegania decyzji opierającej się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu. Prawodawca krajowy może znieść ten zakaz na podstawie art. 22 ust. 2 lit. b RODO, pod bezwzględny warunek ustanowienia właściwych środków ochrony praw i wolności jednostki, w tym przede wszystkim prawa do uzyskania interwencji ludzkiej ze strony administratora oraz prawa do zakwestionowania decyzji. Tymczasem polski prawodawca, tworząc normy kompetencyjne m.in. dla Krajowej Administracji Skarbowej czy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do wyda-

wania decyzji automatycznych, nie wbudowuje w te akty prawne żadnych mechanizmów ochronnych, choćby przewidzianych w RODO. Taki stan prawny, ograniczający się do przyznania „gołej” kompetencji bez jednoczesnego unormowania praw procesowych jednostki, budzi poważne wątpliwości doktrynalne z punktu widzenia art. 22 ust. 2 lit. b RODO. Prawo do interwencji ludzkiej musi zostać bezwzględnie zachowane niezależnie od stopnia skomplikowania algorytmu. Twierdzenie to potwierdza przykład z Wielkiej Brytanii, gdzie nałożono mandat na osobę za jazdę pasem dla autobusów, po tym jak kamera pomyliła napis na ubraniu kobiety z tablicą rejestracyjną jej samochodu. Incydent ten stał się głośny w brytyjskich mediach jako przykład nadmiernego polegania na technologii AI w monitoringu miejskim, bez weryfikacji przez człowieka (źródło: www.bbc.com/news/uk-england-somerset-58959930, dostęp z dnia 5 marca 2026 r.).

Problemy z poszanowaniem praw stron postępowania ujawniają się nie tylko w fazie wydawania decyzji administracyjnej, ale również na etapie czynności techniczno-procesowych. Instrumenty służące do walidacji dokumentów składanych za pośrednictwem e-formularzy mogą blokować możliwość wniesienia podania, jeśli użytkownik nie wypełni pól, które na gruncie przepisów prawa materialnego mają charakter dobrowolny (np. numer telefonu). Obywatel nie dysponuje w takich przypadkach żadnym środkiem zaskarżenia „decyzji algorytmu” formularza, co wymusza powrót do tradycyjnych form wnoszenia pism i przeczy istocie cyfryzacji. W polskim systemie prawnym nie funkcjonuje spójna strategia wprowadzania prawa sztucznej inteligencji w sektorze publicznym. Prawodawstwo ma charakter wysoce rozproszony, kazuistyczny i nierzadko reaktywny. W art. 14 § 1b k.p.a. dopuszczono jedynie proceduralnie generowanie pism automatycznie, opatrywanych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu, co jednak jest normą wyłącznie kierunkową, niemożącą stanowić samodzielnej podstawy dla działania ADM bez wyraźnego przepisu materialnego.

Przykładem chaosu legislacyjnego jest wprowadzony do ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz.U. z 2024 r., poz. 1275) art. 3c, stanowiący podstawę prawną dla funkcjonowania wirtualnego asystenta opartego na sztucznej inteligencji. Wykreowanie tak wąskiego i incydentalnego przepisu dla jednej tylko aplikacji rodzi zarzuty systemowe: czy z powodu braku analogicznych podstaw kompetencyjnych dla innych systemów administracji rządowej i samorządowej, wykorzystywanie przez nie rozwiązań klasy generatywnej sztucznej inteligencji (w tym *chatbotów*) odbywa się *contra legem*, lub czy wręcz nie generuje ryzyka naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatkowania środków na te wdrożenia.

Postępująca cyfryzacja, aby pozostawać w zgodności z Konstytucją RP, zasadą legalności oraz wymogami RODO, nie może odbywać się na podstawie wyrywkowych i niedopracowanych przepisów sektorowych. Niezbędne jest wypracowanie horyzontalnych regulacji proceduralnych, które z jednej strony umożliwią wykorzystanie algorytmów w aktach związanych stosowania prawa, z drugiej zaś – wykluczą samodzielne decydowanie maszyn w ramach luzu decyzyjnego, zawsze gwarantując przy tym jednostce pełne prawo do skutecznej interwencji czynnika ludzkiego.

*dr Katarzyna Dokukin,
radca prawny*

NAUKA PRAWA

Instrumenty realizacji zadań ochrony ludności przez gminę na gruncie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej **Część I. Pozycja gminy i władcze instrumenty ochrony**

1. Wprowadzenie

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, obejmujące zarówno zagrożenia naturalne, technologiczne, hybrydowe, jak i militarne, doprowadziły do istotnej przebudowy modelu ochrony ludności w państwach europejskich, w tym również w Polsce. Szczęólnego znaczenia nabrała potrzeba stworzenia spójnego systemu prawnego umożliwiającego organom administracji publicznej skuteczne wykonywanie zadań związanych z ochroną życia i zdrowia ludności, zapewnieniem ciągłości działania administracji oraz utrzymaniem podstawowych funkcji państwa w sytuacjach zagrożenia. W polskim porządku prawnym odpowiedzią ustawodawcy na te potrzeby stała się ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., zwana dalej u.o.l.o.c.), która weszła w życie zasadniczo z dniem 1 stycznia 2025 r.

Nowa regulacja stanowi próbę kompleksowego ukształtowania systemu ochrony ludności oraz odbudowy struktur obrony cywilnej po wieloletnim okresie fragmentarycznego i rozproszonego unormowania tej materii. Ustawa określa bowiem zarówno zadania ochrony ludności i obrony cywilnej, organy oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację, jak również zasady planowania, finansowania i organizacji działań podejmowanych w sytuacjach zagrożenia. W konsekwencji doszło do wyraźnego rozszerzenia zakresu obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminy, której ustawodawca przypisał rolę podstawowego podmiotu realizującego zadania ochrony ludności na poziomie lokalnym.

Na tle nowych regulacji szczególnego znaczenia nabiera problem instrumentów prawnych służących wykonywaniu przez gminę zadań

ochrony ludności. Zagadnienie to należy rozpatrywać nie tylko przez pryzmat katalogu kompetencji przyznanych organom gminy, lecz przede wszystkim z perspektywy prawnych form działania administracji publicznej. Jak trafnie wskazuje się, administracja publiczna realizuje swoje zadania przy wykorzystaniu różnorodnych form działania, których charakter determinowany jest zarówno przez treść norm prawa administracyjnego, jak i przez funkcje realizowane przez administrację publiczną (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 347 i n., por. także Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022, s. 25–32.). W doktrynie podkreśla się jednocześnie, że współczesna administracja coraz częściej odchodzi od wyłącznie klasycznych, władczych form działania na rzecz instrumentów współdziałania, koordynacji oraz form niewładczych.

U.o.l.o.c. wyraźnie wpisuje się w ten kierunek ewolucji administracji publicznej. Obok tradycyjnych instrumentów władczych, takich jak akty administracyjne czy akty prawa miejscowego, ustawodawca przewidział bowiem szerokie wykorzystanie instrumentów planistycznych, organizacyjnych oraz porozumień zawieranych z podmiotami zewnętrznymi, w tym przedsiębiorcami. Szczęgólnego znaczenia nabiera w tym kontekście instytucja porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, której zakres został dodatkowo zmodyfikowany ustawą z dnia 17 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 646). Rozwiązania te mogą świadczyć o postępującym procesie „sieciovowości” wykonywania zadań publicznych w sferze bezpieczeństwa oraz częściowej kontraktualizacji działań administracji publicznej.

Podstawową tezę opracowania jest stwierdzenie, że ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej kreuje mieszany model wykonywania zadań publicznych przez gminę, w którym obok

tradycyjnych instrumentów władczych coraz większe znaczenie uzyskują formy współdziałania i instrumenty niewładcze. Prowadzi to do stopniowego przekształcania modelu administracji z modelu opartego wyłącznie na władztwie administracyjnym w model wykorzystujący elementy współadministrowania oraz współuczestnictwa podmiotów niepublicznych w realizacji zadań ochrony ludności.

2. Pozycja gminy w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej

2.1. Gmina jako zdecentralizowany podmiot administracji bezpieczeństwa

Przyjęty w Konstytucji RP model administracji publicznej opiera się na zasadzie decentralizacji wykonywania zadań publicznych, której podstawowym podmiotem pozostaje samorząd terytorialny. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, natomiast art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstrukcja ta znajduje rozwinięcie na gruncie ustaw samorządowych, w szczególności ustawy z dnia 8 marca 1990 r. z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662, zwanej dalej u.s.g.), zgodnie z którą gmina wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

W doktrynie podkreśla się, że decentralizacja stanowi jedną z podstawowych zasad organizacji administracji publicznej, oznaczając prawne usamodzielnienie podmiotów administrujących względem administracji centralnej oraz wyposażenie ich w kompetencje wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 220–221.). Decentraliza-

cja polega na ustawowym przekazaniu wykonywania określonych zadań publicznych podmiotom niepozostającym w hierarchicznym podporządkowaniu administracji rządowej (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 221–223). Istotą decentralizacji nie jest przy tym całkowite uniezależnienie podmiotów zdecentralizowanych od państwa, lecz przyznanie im samodzielności w granicach określonych przez ustawę.

Na gruncie u.o.l.o.c. gmina została ukształtowana jako podstawowy podmiot lokalnego systemu ochrony ludności. Ustawodawca powierzył jej szeroki katalog obowiązków obejmujących m.in. planowanie ochrony ludności, organizowanie ewakuacji, alarmowanie i ostrzeganie ludności, zapewnienie miejsc schronienia, organizację szkoleń i ćwiczeń, prowadzenie działań edukacyjnych czy zapewnienie ciągłości funkcjonowania administracji publicznej (art. 10 u.o.l.o.c.). Konstrukcja ustawowa wskazuje zatem, że ochrona ludności została oparta na modelu zdecentralizowanym, w którym zasadniczy ciężar wykonywania zadań spoczywa na administracji lokalnej. Takie rozwiązanie pozostaje zgodne z konstytucyjną zasadą subsydiarności, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych powinno następować możliwie najbliżej obywatela. Zasada ta, wywodzona zarówno z preambuły Konstytucji RP, jak i z konstrukcji samorządu terytorialnego, zakłada pierwszeństwo podmiotów lokalnych w realizacji spraw dotyczących wspólnoty samorządowej (M. Stahl, *System...*, s. 106–108.). W literaturze wskazuje się, że subsydiarność stanowi nie tylko zasadę ustrojową, lecz również dyrektywę podziału kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządową (I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 54–58.). W konsekwencji przekazanie gminie zadań związanych z ochroną ludności należy oceniać jako przejaw dążenia ustawodawcy do zapewnienia możliwie najszybszego i najbardziej efektywnego reagowania na zagrożenia występujące na poziomie lokalnym.

Nie bez znaczenia pozostaje również charak-

ter samej ochrony ludności, której skuteczność uzależniona jest od znajomości lokalnych warunkowań społecznych, infrastrukturalnych i organizacyjnych. Gmina jako wspólnota mieszkańców oraz podstawowa jednostka samorządu terytorialnego posiada największe możliwości identyfikowania lokalnych zagrożeń oraz organizowania działań ochronnych dostosowanych do specyfiki danego obszaru. W tym znaczeniu decentralizacja wykonywania zadań ochrony ludności ma charakter funkcjonalny i służy zwiększeniu efektywności administracji bezpieczeństwa publicznego.

Jednocześnie należy zauważyć, że samodzielność gminy w wykonywaniu zadań ochrony ludności nie ma charakteru absolutnego. U.o.l.o.c. przewiduje bowiem rozbudowany system nadzoru, koordynacji i współdziałania pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej. Szczególną rolę odgrywa w tym zakresie wojewoda jako terenowy organ administracji rządowej odpowiedzialny za koordynację działań ochrony ludności na obszarze województwa (A. Bednarczyk-Plachta, K. Myślińska (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Obowiązki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2025, s. 14–16). Oznacza to, że ustawodawca przyjął model decentralizacji ograniczonej, w którym samodzielność gminy współistnieje z mechanizmami koordynacyjnymi i nadzorczymi właściwymi dla administracji bezpieczeństwa.

Administracja bezpieczeństwa publicznego charakteryzuje się zwiększonym stopniem integracji działań różnych podmiotów administrujących, co wynika z konieczności zapewnienia jednolitości i sprawności reagowania na zagrożenia. Z tego względu decentralizacja w sferze bezpieczeństwa publicznego nie może być utożsamiana z pełną autonomią organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego. Ochrona ludności wymaga bowiem stałego współdziałania organów administracji publicznej, podmiotów ochrony ludności oraz innych uczestników systemu bezpieczeństwa państwa. Na tle no-

wych regulacji dostrzegalne jest również stopniowe odchodzenie od tradycyjnego modelu administracji hierarchicznej na rzecz modelu sieciowego, opartego na współdziałaniu różnych podmiotów publicznych i niepublicznych. Szczególnego znaczenia nabierają w tym zakresie instrumenty współpracy oraz porozumienia zawierane przez organy ochrony ludności z podmiotami zewnętrznymi. Tendencja ta wskazuje, że decentralizacja współczesnej administracji bezpieczeństwa nie polega wyłącznie na przekazaniu kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego, lecz także na tworzeniu wielopodmiotowego systemu współadministrowania bezpieczeństwem publicznym.

2.2. Charakter prawny zadań ochrony ludności

Zadania realizowane przez gminę na gruncie u.o.l.o.c. posiadają złożony charakter prawny, wynikający zarówno z konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego, jak i ze specyfiki administracji bezpieczeństwa publicznego. Ustawodawca posłużył się bowiem konstrukcją łączącą elementy zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z elementami właściwymi dla zadań wykonywanych w ramach administracji rządowej. Powoduje to konieczność analizy obowiązków ochrony ludności nie tylko przez pryzmat ich przedmiotowego zakresu, lecz również z perspektywy ich ustrojowego zakwalifikowania.

Punktem wyjścia pozostaje art. 7 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, obejmujące w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Bezpieczeństwo lokalne należy do podstawowych kategorii zadań publicznych realizowanych przez gminę, ponieważ pozostaje bezpośrednio związane z ochroną życia, zdrowia i mienia mieszkańców. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli stanowi jeden z podstawowych elementów funkcji ochronnej admi-

nistracji publicznej. Na tle u.o.l.o.c. widoczne jest wyraźne rozszerzenie zakresu obowiązków gminy w sferze bezpieczeństwa publicznego. Do zadań organów gminy należą obecnie m.in. działania związane z organizacją ewakuacji ludności, zapewnieniem obiektów zbiorowej ochrony, prowadzeniem systemów ostrzegania i alarmowania, organizacją ćwiczeń i szkoleń oraz utrzymywaniem zasobów ochrony ludności (A. Bednarczyk-Płachta, K. Myślińska, *Ochrona ludności...*, s. 13.). Zadania te posiadają niewątpliwie charakter publiczny i służą realizacji interesu wspólnoty samorządowej, co przemawia za uznaniem ich co do zasady za zadania własne gminy. Obowiązek ochrony ludności i koordynacji zadań obrony cywilnej nie stanowi dla samorządu konstrukcji obcej, lecz mieści się w konstytucyjno-ustawowym zakresie zadań własnych gminy, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli. Oznacza to, że ustawodawca traktuje ochronę ludności jako integralny element działalności samorządu terytorialnego, a nie wyłącznie jako wykonywanie zadań administracji rządowej na poziomie lokalnym.

Jednocześnie nie wszystkie zadania wynikające z u.o.l.o.c. mogą zostać zakwalifikowane jako klasyczne zadania własne gminy. Charakter części obowiązków wskazuje bowiem na ich ścisły związek z realizacją polityki bezpieczeństwa państwa oraz funkcjonowaniem systemu obrony cywilnej. Dotyczy to zwłaszcza zadań wykonywanych w warunkach zagrożenia państwa i wojny, obowiązków związanych z mobilizacją obrony cywilnej, realizacją poleceń wojewody czy wykonywaniem przedsięwzięć wynikających z krajowych programów ochrony ludności. W tym zakresie dostrzegalne są cechy właściwe zadaniom zleconym z zakresu administracji rządowej (art. 33 ust. 5 u.o.l.o.c.). Zadania zlecone stanowią odstępstwo od zasady samodzielności samorządu terytorialnego, ponieważ jednostka samorządu wykonuje je w imieniu państwa oraz podlega dalej idącym mechanizmom nadzoru

i kontroli (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 279–280). Charakterystycznym elementem zadań zleconych pozostaje również zwiększony stopień związania organów samorządowych wytycznymi administracji rządowej oraz obowiązek zapewnienia jednolitości wykonywania określonych działań na obszarze całego państwa (M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 122–126). Cecha ta jest szczególnie widoczna właśnie w sferze ochrony ludności i obrony cywilnej, gdzie konieczne pozostaje zachowanie spójności działań wszystkich organów systemu bezpieczeństwa. W konsekwencji zadania ochrony ludności należy uznać za kategorię o charakterze mieszanym, łączącą elementy klasycznych zadań własnych samorządu terytorialnego z elementami właściwymi dla zadań realizowanych w ramach administracji rządowej. Konstrukcja ta stanowi rezultat specyfiki administracji bezpieczeństwa publicznego, w której ochrona interesu lokalnego pozostaje jednocześnie elementem realizacji interesu państwowego.

Istotnym problemem pozostaje również relacja pomiędzy ochroną ludności a zarządzaniem kryzysowym. Oba systemy posiadają bowiem częściowo zbieżny zakres przedmiotowy oraz wykorzystują podobne instrumenty organizacyjne i planistyczne. W praktyce zadania związane z ewakuacją ludności, alarmowaniem, zapewnieniem ciągłości działania administracji czy organizacją współpracy między podmiotami bezpieczeństwa były dotychczas realizowane głównie w ramach struktur zarządzania kryzysowego. U.o.l.o.c. nie eliminuje tych mechanizmów, lecz tworzy wobec nich nową, bardziej kompleksową strukturę ochrony ludności (A. Bednarczyk-Płachta, K. Myślińska, *Ochrona ludności ...*, s. 218–229.). Zarządzanie kryzysowe koncentruje się przede wszystkim na reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz usuwaniu ich skutków, natomiast system ochrony ludności posiada szerszy charakter i obejmuje również

działania przygotowawcze, organizacyjne, edukacyjne oraz przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem państwa w czasie wojny (M. Karpik, *Zarządzanie kryzysowe jako element bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2021, s. 45–51). Nie zmienia to jednak faktu, że pomiędzy obiema regulacjami występują liczne punkty stykowe, które mogą prowadzić do problemów interpretacyjnych i kompetencyjnych. Problemy te dotyczą w szczególności relacji pomiędzy planami ochrony ludności a planami zarządzania kryzysowego, funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego oraz podziału kompetencji pomiędzy organami ochrony ludności i organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego. W praktyce może to prowadzić do częściowego nakładania się kompetencji oraz powielania określonych obowiązków organizacyjnych po stronie gminy. W konsekwencji należy przyjąć, że zadania ochrony ludności tworzą obecnie wieloelementowy obszar administracji bezpieczeństwa publicznego, w którym krzyżują się kompetencje administracji samorządowej i rządowej, a także instrumenty właściwe zarówno dla ochrony ludności, jak i zarządzania kryzysowego. Powoduje to konieczność ścisłego współdziałania organów administracji publicznej oraz zapewnienia spójności działań podejmowanych w ramach obu systemów.

3. Władcze instrumenty realizacji zadań ochrony ludności przez gminę

Ochrona ludności stanowi jedną z tych sfer administracji publicznej, w których szczególnie wyraźnie ujawnia się zjawisko władztwa administracyjnego (J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Przegląd Prawa i Administracji 1972, Nr 167, s. 43 i n.; M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, ss. 372). Wynika to z samej istoty zadań realizowanych przez organy ochrony ludności, których podstawowym celem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia ludności oraz ochrona podstawowych interesów pań-

stwa w sytuacjach zagrożenia. W konsekwencji ustawodawca wyposaża organy administracji publicznej w kompetencje umożliwiające jednostronne kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów administrowanych oraz nakładanie na określonych obowiązków publicznoprawnych.

W doktrynie prawa administracyjnego władztwo administracyjne ujmowane jest jako możliwość jednostronnego i opartego na normie prawnej kształtowania sytuacji prawnej adresata przez organ administracji publicznej (J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14). Istota władztwa administracyjnego polega na wyposażeniu administracji publicznej w możliwość stosowania środków prawnych prowadzących do realizacji zadań publicznych niezależnie od woli adresata (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 347–352). Władztwo stanowi zatem jedną z podstawowych cech odróżniających administrację publiczną od stosunków prawa prywatnego.

Na gruncie u.o.l.o.c. władztwo administracyjne przejawia się przede wszystkim w możliwości nakładania obowiązków związanych z realizacją zadań ochrony ludności, organizacją zasobów ochronnych, wykonywaniem określonych świadczeń czy zapewnieniem udziału podmiotów publicznych i prywatnych w działaniach ochronnych. Szczególnego znaczenia nabiera to w sytuacjach zagrożenia, w których skuteczność działania administracji uzależniona jest od możliwości szybkiego i jednostronnego podejmowania rozstrzygnięć. W tym znaczeniu władztwo administracyjne pełni funkcję gwarancyjną wobec bezpieczeństwa publicznego, umożliwiając organom ochrony ludności skuteczną realizację ustawowych obowiązków. Specyfika administracji bezpieczeństwa powoduje jednocześnie, że władztwo administracyjne przybiera w tej sferze szczególnie intensywną postać. Administracja porządkowo-reglamentacyjna należy do tych działów administracji publicznej, w których zakres dopuszczalnej ingerencji administracji

w sferę praw i wolności jednostki pozostaje relatywnie szeroki. Uzasadnieniem takiego rozwiązania pozostaje konieczność ochrony dóbr o charakterze fundamentalnym, takich jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo obywateli czy ciągłość funkcjonowania państwa. W konsekwencji ochrona ludności stanowi obszar, w którym interes publiczny uzasadnia stosowanie bardziej intensywnych instrumentów ingerencyjnych niż w klasycznych sferach administracji świadczącej.

Jednocześnie władztwo administracyjne w ochronie ludności nie ma charakteru nieograniczonego. Organy ochrony ludności, pomimo wyposażenia w kompetencje o charakterze ingerencyjnym, pozostają związane zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Oznacza to, że wszelkie działania władcze muszą posiadać wyraźną podstawę ustawową, a zakres ingerencji administracji nie może wykraczać poza granice wyznaczone przez przepisy prawa. Szczególnego znaczenia nabiera to w sytuacji, gdy działania ochrony ludności mogą prowadzić do ograniczenia praw i wolności jednostki, zwłaszcza prawa własności, swobody działalności gospodarczej czy swobody poruszania się.

Na tle współczesnych przemian administracji publicznej dostrzegalne jest również częściowe ograniczanie klasycznego modelu władztwa administracyjnego na rzecz instrumentów współdziałania oraz niewładczych form realizacji zadań publicznych. Tendencja ta widoczna jest również w u.o.l.o.c., która obok klasycznych instrumentów ingerencyjnych przewiduje szerokie wykorzystanie porozumień, instrumentów planistycznych oraz mechanizmów współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Nie oznacza to jednak rezygnacji z władztwa administracyjnego jako podstawowego mechanizmu realizacji funkcji ochronnej państwa. Przeciwnie, instrumenty niewładcze funkcjonują obok klasycznych form ingerencyjnych, tworząc mieszany model administracji bezpieczeństwa.

W konsekwencji należy przyjąć, że władztwo administracyjne pozostaje fundamentalnym ele-

mentem konstrukcji prawnej systemu ochrony ludności. Stanowi ono podstawę skuteczności działań organów ochrony ludności, umożliwiając jednostronne i wiążące kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w systemie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie współczesny model ochrony ludności odchodzi

od wyłącznej dominacji klasycznych form władczych na rzecz systemu łączącego instrumenty ingerencyjne z instrumentami współdziałania i współadministrowania bezpieczeństwem publicznym.

*dr Agnieszka Bednarczyk-Plachta,
radca prawny*

NAUKA PRAWA

Rola rejestrów publicznych w zapewnieniu pewności obrotu spadkowego

1. Wprowadzenie

Jedną z postaci wykonywania zadań przez przedstawicieli wolnych zawodów jest prowadzenie publicznych rejestrów. Głównym zadaniem takich rejestrów jest zapewnienie pewności prawnej w obrocie, tak publicznoprawnym, jak i cywilnym. Rejestry publiczne w kontekście charakteru prawnego stanowią wiążące źródło informacji. Dane, które zawierają kształtują m.in. materiał dowodowy w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Głównym celem rejestrów jest potwierdzenie aktualnego stanu prawnego i faktycznego. Współcześnie istnieje ponad 200 rejestrów publicznych. Z tych względów interesującym aspektem funkcjonowania rejestrów publicznych jest m.in. ustanowienie rejestru rejestrów („meta-rejestru”), a więc zbioru wszystkich istniejących rejestrów publicznych, który służy do ewidencjonowania daty rozpoczęcia działań, podstawy prawnej i podmiotu prowadzącego.

Interesująco prezentuje się funkcja wolnych zawodów, a zwłaszcza notariusza, w zapewnieniu pewności obrotu spadkowego. Spadek jest ogółem praw i obowiązków majątkowych zmarłego, które z chwilą jego śmierci przechodzą na spadkobiercę. Brak informacji o chociażby zgonie, kręgu spadkobierców, a nawet o samym istnieniu testamentu

może prowadzić do przedłużających się sporów oraz zagrożenia dla pewności obrotu. Prawo spadkowe kojarzone jest w dużej mierze z prawem cywilnym. Natomiast jego funkcjonowanie jest w znacznej mierze zależne od sprawnego i rzetelnego funkcjonowania sfery rejestrowej. To właśnie nie tylko organy władzy publicznej sensu stricto, ale i przedstawiciele wolnych zawodów, konstruują i utrzymują „infrastrukturę informacyjną”, bez której dziedziczenie byłoby niepewne, chaotyczne, a nawet podatne na nadużycia.

2. Notarialny Rejestr Testamentów

Rejestrem publicznym odgrywającym doniosłą rolę w sferze prawa spadkowego jest Notarialny Rejestr Testamentów. Z perspektywy prawa administracyjnego Notarialny Rejestr Testamentów nie jest tylko zwykłą bazą danych. Jest elementem wykonania zadań publicznych powierzonych notariatowi jako instytucji zaufania publicznego. Notariusz wykonuje w tym względzie funkcje o charakterze publicznym. Notarialny Rejestr Testamentów ma charakter informacyjny i ewidencyjny. Nie wywołuje on skutku konstytutywnego, ponieważ to samo sporządzenie testamentu jest czynnością kształtującą sferę prawa cywilnego. Jednak z punktu widzenia

systemowego wpisu do rejestru pełni funkcję gwarancyjną, wzmacniając bezpieczeństwo obrotu prawnego. Państwo, działając przez organy samorządu notarialnego, pozwala na normatywne uregulowanie zasad funkcjonowania rejestru, tworzy mechanizm ograniczający m.in. ryzyko zatajenia testamentu.

Warto zwrócić uwagę na administracyjno-prawne aspekty funkcjonowania takiego rejestru. Podstawę funkcjonowania NRT stanowi akt normatywny wydany przez organ samorządu notarialnego, tj. § 1 i nn. uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dnia 4 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia rejestru testamentów i zasad jego funkcjonowania (*Notariat*, z 4 czerwca 2011 r.) podjętej na podstawie art. 40 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r., poz. 1001). Przepisy określają zakres danych, które mogą zostać ujawnione. Istotne jest powiązanie rejestrów poszczególnych notariuszy z systemem informatycznym o charakterze ogólnokrajowym. Rejestr ten wpisuje się w szerszy model tzw. administracji funkcjonalnej, w której część zadań publicznych wykonywana jest także przez podmioty znajdujące się poza klasyczną strukturą organów państwa, ale działające na podstawie norm prawa publicznego.

3. Rejestr stanu cywilnego

Kolejnym istotnym w tym zagadnieniu rejestrem jest rejestr stanu cywilnego, o jakim mowa w art. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2026 r., poz. 393). Prowadzony jest przez kierownika urzędu stanu cywilnego jako organu administracji publicznej wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Wpisy do rejestru mają charakter czynności materialno-technicznych, ale skutki tych właśnie czynności są kluczowymi elementami prawa spadkowego w Polsce. Akt zgonu stanowi bowiem formalne potwierdzenie zdarzenia prawnego, z którym ustawa wiąże otwarcie spadku. W tym sensie administracja publiczna „uruchamia” mechanizm dziedziczenia, ponieważ bez

sporządzenia aktu zgonu nie można w praktyce wszcząć postępowania spadkowego. Administracyjny charakter tych czynności przejawia się w obowiązku działania wedle reguł postępowania administracyjnego. Rejestr stanu cywilnego jest prowadzony w formie systemu teleinformatycznego, co wzmacnia jego funkcję porządkową i integracyjną. Dzięki temu administracja tworzy jednolitą, ogólnokrajową bazę danych, która stanowi punkt odniesienia dla sądów, notariuszy oraz innych instytucji.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego dostęp do rejestrów i ich danych nie jest prawem absolutnym. Jest to uprawnienie reglamentowane ustawowo, a organ administracji działa jako podmiot decydujący o udostępnieniu informacji w granicach określonych w przepisach. Ta ocena ma charakter władczy i podlega kontroli zarówno instancyjnej, jak i sądowno-administracyjnej. W tym zakresie organ nie jest jedynie „operatorem systemu”, lecz podmiotem rozstrzygającym o dostępie do zebranych informacji. Istotną rolę pełni tutaj zasada proporcjonalności. Oznacza, iż organ powinien udostępnić dane tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do realizacji celu wynikającego z przepisów prawa. W praktyce oznacza to po prostu, że administracja pełni funkcję swego rodzaju filtra pomiędzy potrzebą pewności obrotu, a prawem do prywatności. Relacja między jawnością, a ochroną danych wskazuje, że administracja publiczna odpowiada nie tylko za sprawność całego systemu, lecz także za ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

4. Konkluzje

Organy administracji i notariusze tworzą infrastrukturę instytucjonalną, bez której normy prawa spadkowego nie mogłyby być efektywnie realizowane. Ich rola ma kilka wymiarów. Po pierwsze, istotny wydaje się wymiar organizacyjny, który jest swego rodzaju kłamrą spinającą wszelkie aspekty funkcjonalności. Państwo projektuje i utrzymuje system rejestrów, określa ich strukturę, zakres danych oraz tryb dokonywania

wpisów. To zadanie o charakterze systemowym. Po drugie, widoczny jest wymiar gwarancyjny. Dokumenty wydawane przez organy administracji i notariuszów korzystają z domniemania prawdziwości. Sąd w postępowaniu spadkowym opiera się właśnie na tych dokumentach, co wzmacnia stabilność rozstrzygnięć. Po trzecie, dostrzega się wymiar kontrolny i nadzorczy. Organy wyższego stopnia oraz sądy administracyjne sprawują kontrolę nad prawidłowością działania organów rejestrowych. W ten sposób zapewniana jest zgodność prowadzenia rejestrów z prawem. Patrząc z perspektywy systemowej, administracja publiczna działa jako swoisty stabilizator obrotu spadkowego. Odpowiada za wiarygodność danych obrazujących fakty (śmierć, treść czynności prawnej na wypadek śmierci), które stanowią podstawę przejścia praw majątkowych, dokonania wpisów w księgach wieczystych czy zmian w rejestrach przedsiębiorców.

Administracja publiczna, w tym administracja samorządowa (notarialna) oraz sami notariusze, nie pełnią jedynie roli technicznego zaplecza dla funkcjonowania prawa spadkowego. Ich znaczenie jest znacznie szersze, ponieważ poprzez prowadzenie rejestrów publicznych, organizację obiegu informacji oraz zapewnienie bezpiecznego dostępu do danych tworzą instytucjonalne ramy umożliwiające skuteczne wykonywanie i stosowanie norm prawa cywilnego. W tym ujęciu podmioty te stają się doniosłym elementem systemu gwarantującego prawidłowe funkcyjono-

wanie obrotu prawnego, w szczególności w sprawach związanych z dziedziczeniem.

Współczesny system rejestrów publicznych należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia pewności i rzetelności obrotu spadkowego. Pozwalają na ustalenie podstawowych faktów prawnych związanych z dziedziczeniem. Jednolitość oraz powszechność tych rejestrów sprzyja przejrzystości i ogranicza ryzyko sporów wynikających z braku dostatecznej wiedzy o zdarzeniach prawnych mających wpływ na sytuację spadkobierców.

Dynamiczny rozwój technologii i digitalizacja, otwierają nowe możliwości usprawnienia funkcjonowania systemu rejestrowego. W perspektywie *de lege ferenda* zasadne wydaje się rozważenie wzmocnienia interoperacyjności pomiędzy poszczególnymi systemami rejestrowymi, tak aby zapewnić sprawniejszy przepływ informacji pomiędzy właściwymi organami administracji, sądami oraz innymi organami ochrony prawnej uczestniczącymi w postępowaniach spadkowych lub mających na nie wpływ. Wprowadzenie takich rozwiązań mogłoby przyczynić się do zwiększenia efektywności postępowań spadkowych, a co za tym idzie do ograniczenia formalności i skrócenia czasu potrzebnego na ustalenie kręgu spadkobierców (następców prawnych) wraz ze składnikami majątku objętego spadkobranie.

Maria Kozieł,
studentka IV roku Wydziału Prawa UAFM

OPINIE PRAWNE

Reumatyzm policjanta jako podstawa inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą w ruchu drogowym

Przepis art. 20 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego,

Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2024 r., poz. 1121, zwanej da-

lej u.z.e.f.) przewiduje, że „inwalidztwo pozostające w związku ze służbą” występuje m.in. wówczas, gdy powstało wskutek chorób i schorzeń, które istniały przed przyjęciem do służby, lecz uległy pogorszeniu lub ujawniły się w czasie trwania służby wskutek szczególnych właściwości lub warunków służby na określonych stanowiskach. Status funkcjonariusza, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, z mocy art. 15 ust. 4 u.z.e.f., uprawnia po zwolnieniu ze służby, do emerytury policyjnej wyższej o 15%.

Stosownie do poz. 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie wykazu schorzeń pozostających w związku ze służbą w Policji, Straży Pożarnej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa i Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1046), choroby o podłożu reumatologicznym, mogą stanowić podstawę ubiegania się o stwierdzenie, że spełniają warunki stawiane chorobom lub schorzeniom uprawniającym do podwyższenia zaopatrzenia emerytalnego. Z przepisu tego wynika, że lekarz (komisja lekarska lub biegły sądowy na etapie postępowania przed sądem okręgowym o wysokość emerytury) powinien stwierdzić, że: a) jednostka chorobowa to choroba reumatyczna, reumatoidalne zapalenie stawów, zeszywaniające zapalenie stawów kręgosłupa, choroba zwyrodnieniowa stawów, która b) ma charakter długotrwały i jest związana z ujemnym wpływem warunków atmosferycznych lub wysiłkiem fizycznym, względnie wynika z pełnienia służby stale narażającej na urazy mechaniczne, lub wymagającej pozycji wymuszonej.

Funkcjonariusz Policji, który pełnił służbę w komórkę właściwej do spraw kontroli ruchu drogowego w sposób naturalny był narażony na warunki atmosferyczne szczególnie niekorzystne dla osoby cierpiącej na „reumatoidalne zapalenie stawów”. Opady atmosferyczne (deszcz, śnieg), niska temperatura (narażenie na wiatr i mróz) zgodnie z notoriami powszechnymi mogły spowodować, że choroba nieujawniająca się na datę

przyjmowania do służby, uaktywniła się wskutek tak określonych zajęć na stanowisku służbowym. Opinia lekarska powinna wówczas wykazywać, że choroba taka ma walor długotrwały, a więc nie ustępuje z uwagi na swoją naturę i co najwyżej wymaga łagodzenia negatywnych doznań lub objawów. Jedynie jako dodatkowy argument można wskazać „narażenie na urazy” oraz „wymuszoną pozycję”. Służba policyjna w ruchu drogowym może nieść zwiększone ryzyko urazu (miejsce służby to głównie pas drogowy) i wymuszać pozycję (sporządzanie dokumentacji w pojeździe), jednak te akurat czynności powinny występować w sposób wyraźny (a więc powodować trwale zmniejszenie sprawności organizmu, gdy służba doprowadziła do uczestniczenia w wypadkach) lub też gdy pozycja wymuszona występowała przez większość czasu służby.

Takie warunki, które realnie sprowadzają urazy mechaniczne związane z udziałem pojazdów w ruchu podczas służby i wymuszona pozycja przez pewien czas dnia służby, mogą naturalnie wzmacniać argumentację biegłego lekarza, prowadzącą do pozytywnej konkluzji co do pogorszenia stanu zdrowia w trakcie służby w związku z chorobą, która już wcześniej istniała, ale się dotąd nie ujawniała.

Właściwym etapem zabiegania o stwierdzenie ww. okoliczności jest postępowanie z odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przyznania emerytury i ustalenia wysokości emerytury (art. 32 ust. 4 u.z.e.f. w zw. z art. 477⁹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 1568). Właściwy w sprawie sąd okręgowy – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych uzależni kierunek wyroku od kompletności wniosku dowodowego o dopuszczenie opinii biegłego lekarza o specjalności reumatologicznej, sformułowanego w odwołaniu.

*mgr Dariusz Kosiński
radca prawny*

OPINIE PRAWNE

**Zbycie broni na rzecz muzeum
bez osobowości prawnej**

Istotą wątpliwości prawnej jest dopuszczalność zbycia broni przez jej posiadacza na rzecz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, mającej status muzeum bez osobowości prawnej w rozumieniu art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r., poz. 385) w zw. z art. 33¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071, zwanej dalej k.c.), które zostało utworzone przez osobę fizyczną, o jakiej mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o muzeach.

Kluczowe znaczenie przypisać należy regulacji art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2024 r., poz. 485, zwanej dalej u.b.a.), zgodnie z którą dopuszcza się zbywanie broni i amunicji do tej broni pomiędzy osobami posiadającymi pozwolenie na ten sam rodzaj broni (ust. 1); zbywający broń i amunicję do tej broni obowiązany jest niezwłocznie powiadomić pisemnie o tym fakcie właściwy organ Policji. Przepis art. 11 pkt 1 u.b.a. wprowadza tu jednak wyjątek i powiada, że pozwolenia nie wymaga się w przypadku gromadzenia broni w zbiorach muzealnych na podstawie odrębnych przepisów.

Przed wszystkim, nie ma tu mowy o przestępstwie z art. 263 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r., poz. 383, zwanej dalej k.k.), przewidującego czyn „posiadania broni palnej bez wymaganego zezwolenia”, zagrożony karą do 8 lat pozbawienia wolności, jeżeli: a) podmiot nabył broń nie posiadając zezwolenia oraz b) gromadzi ją w zbiorze muzealnym. Nie ulega kwestii, że podmiot posiadający status muzeum, w tym muzeum utworzonego przez osobę fizyczną, które nie posiada osobowości prawnej, musi być podmiotem, który „gromadzi broń w zbiorze muzealnym”. Naturalnie, czynności prawne w imieniu jednostki orga-

nizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej wykonuje osoba fizyczna, która jako założyciel (prowadzący) lub organ ma legitymację do działania w obrocie prawnym ze skutkiem dla jednostki organizacyjnej. Zatem osoba fizyczna prowadząca muzeum nieposiadające osobowości prawnej (założyciel muzeum) zawiera umowy, w tym sprzedaży broni, nabywając ją do zbioru muzealnego, we własnym imieniu ale na rzecz muzeum, które nie ma osobowości prawnej. Nie można przyjąć, że umowa nabycia broni do zbioru muzealnego jest nieważna z powodu nabycia jej w takich realiach, przez jednostkę bez osobowości prawnej. Skoro racjonalny ustawodawca przewidział, że muzeum bez osobowości prawnej może wejść w prawo własności broni do celów prowadzenia zbioru muzealnego, to tym samym przewidział (z celów na środki) skuteczną czynność prawną prowadzącą do takiego rezultatu. Osobą zawierającą umowę o takim przedmiocie jest założyciel, osoba fizyczna prowadząca muzeum bez osobowości prawnej.

Kwestią natury organizacyjnej jest to, jaka czynność została przez taką osobę fizyczną podjęta z chwilą zakupu, aby można było mówić, że broń została nabyta dla zbioru muzealnego, a nie na potrzeby własne osoby fizycznej (zwłaszcza nieposiadającej zezwolenia). Odpowiedź na tak sformułowane pytanie zawiera art. 11 pkt 1 *in fine* u.b.a., który wskazuje, że to „odrębne przepisy” powinny stanowić podstawę oceny, czy egzemplarz broni podlega „gromadzeniu” jako element zbioru muzealnego. Przepisy ustawy o muzeach w art. 21 ust. 1 przewidują taką czynność rozstrzygającą o przeniesieniu broni „na stan muzeum”, nazywając ją wpisem do wykazu inwentarza. Zatem to ten przepis i przepisy wewnętrznego kierownictwa obowiązujące w zakładzie

administracyjnym, jakim jest muzeum, winny być podstawą oceny, czy muzeum posiada broń wskutek nabycia go przez osobę fizyczną, jaka je założyła, „w celu gromadzenia w zbiorze muzealnym”. Postanowienia regulaminu muzeum, wewnętrzny dokument, oświadczenie woli nabywcy – prowadzącego muzeum o przekazaniu broni na stan muzeum (np. zawarte w umowie sprzedaży w chwili nabywania broni), czynność właściwej osoby (kierownika, pracownika muzeum) o wpisaniu broni do inwentarza muzealiów, faktyczne znajdowanie się broni w ekspozycji muzealnej – wszystko to są desygnaty dopełnienia zgodnej z prawem czynności włączającej egzemplarz broni do zbioru muzealnego. I ta właśnie czynność natury organizatorskiej powoduje, że muzeum bez osobowości prawnej posiada broń, jako przedmiot, który nabył je korzystając ze zwolnienia od posiadania zezwolenia oraz jest usprawiedliwiony czynnością przekazania broni do zbioru muzealnego. Treść umowy, na podstawie której osoba fizyczna nabywa broń do zbioru muzealnego założonego przez siebie muzeum powinna też być dostateczna, aby egzemplarz broni był przez umawiające się strony traktowany jako przyszły eksponat, który art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach

nazywa muzealiami (rzecz ruchoma wpisana do inwentarza muzealiów). Taki walor eksponatu (przedmiotu umowy sprzedaży) powoduje, że do umowy nie stosuje się ograniczeń wynikających z ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym i policyjnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1743). W art. 4 pkt 2 tej ustawy powiada się bowiem, że nie stosuje się jej do broni palnej wpisanej do inwentarza muzealiów.

Jeżeli więc: a) treść umowy sprzedaży broni (wskazująca na nabywanie jej do prowadzonego już zbioru muzealnego), b) czynności osoby kierującej muzeum związane z wpisem broni do inwentarza muzealiów – wskazują, że osoba fizyczna prowadząca (założyciel) muzeum bez osobowości prawnej nabyła broń spełniającą warunki przedmiotowo istotne umowy, nie dochodzi ani do wadliwego przejścia własności broni, ani tym bardziej do popełnienia przestępstwa z art. 263 § 2 k.k.

*dr Aneta Korcz-Maciejko,
radca prawny*

STOSOWANIE PRAWA

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2026 r., sygn. akt II GSK 2042/22

(cofnięcie zezwolenia na prowadzenie przez farmaceutę punktu aptecznego z powodu braku rękojmi należytego prowadzenia tego punktu po zatarciu skazania)

Teza:

Zatarcie skazania, o jakim mowa w art. 106 Kodeksu karnego ma ten walor, że może prowadzić do odzyskania utraconej rękojmi należytego prowadzenia punktu aptecznego, stanowiącej warunek korzystania z zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego, o jakim

mowa w art. 37ap ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 101 pkt 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

Komentowanym tu wyrokiem Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt

V SA/Wa 2146/21 oddalającego skargę skarżącej na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 25 stycznia 2019 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 19 lipca 2019 r. o cofnięciu skarżącej zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego. Decyzję, jak i wyrok I instancji oparto na art. 37ap ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 101 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 1977 ze zm., zwanej dalej u.p.f.), przyjmując, że skarżąca przestała spełniać warunki wymagane do uzyskania zezwolenia, bowiem w świetle zebranego materiału dowodowego jest osobą niespełniającą wymogu legitymowania się rękojmnią należytego prowadzenia punktu aptecznego. Ustalenia faktyczne organów, przyjęte następnie bez zastrzeżeń przez Sąd I instancji, sprowadzały się do stwierdzenia, że na mocy wyroku sądu powszechnego (Sądu Rejonowego z dnia 14 stycznia 2016 r.) skarżąca została skazana za przestępstwo z art. 270 § 1 w zw. z art. 12 i art. 65 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm., zwanej dalej k.k.). Czyn, za jaki skazano skarżącą polegał na podrobieniu szeregu recept w celu wykupienia określonego leku a następnie zbycia go przez aptekę, z naruszeniem prawa, hurtowni farmaceutycznej, czyniąc z takiego działania stałe źródło dochodu skarżącej. Już samo wydanie takiego wyroku w sprawie karnej w przekonaniu organów i Sądu I instancji było dostateczne do przyjęcia, że osoba korzystająca dotychczas z zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego utraciła bezpowrotnie rękojmnię należytego prowadzenia takiego punktu. Ustał tym samym względem niej w sposób definitywny warunek prowadzenia punktu aptecznego, co usprawiedliwiałoby cofnięcie zezwolenia.

Kluczowe dla wyniku sprawy było w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego to, że przed wydaniem ostatecznej decyzji doszło do zatarcia skazania w stosunku do skarżącej, a więc nastąpiły skutki prawne określo-

ne w art. 106 k.k., czego ani organy, ani Sąd I instancji nie uwzględniły koncentrując się wyłącznie na wydanym w przeszłości wyroku skazującym za przestępstwo. Skoro zdolność do prawidłowego wykonywania aktywności zawodowej w sferze zawodu farmaceuty ma być aktualna na datę orzekania przez organy i ma chronić interes społeczny (rozumiany tu jako zdrowie publiczne) na przyszłość, to stanowisko organów nie może ograniczać się do negatywnej oceny opartej na zatartym skazaniu. Zatarcie działa wobec wszystkich organów władzy publicznej, co jednoznacznie wynika z „fikcji niebytu skazania” i sprowadzenia go do faktu historycznego; taki wymiar skazania nie może transformować skazania z odległej przeszłości w „administracyjne dożywocie zawodowe” i w konsekwencji prowadzić do obejścia przepisów o zatarciu skazania.

Zarówno kierunek wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i jego argumentacja, zasługują na aprobatę. Głosowane orzeczenie dotyczy złożonego problemu relacji dwóch gałęzi prawa o charakterze publicznoprawnym tj. prawa karnego oraz prawa administracyjnego, których, co warto zauważyć, wspólnym i najważniejszym celem jest ochrona interesu publicznego. Granica tych relacji z pewnością nie jest tak wyraźna jak w przypadku prawa cywilnego, dlatego stosowanie instytucji prawa karnego wymaga od organów administracji publicznej szczególnej dbałości o rzetelną ochronę interesu publicznego.

Z tego właśnie powodu, komentowany wyrok nie koncentruje się, jak *prima facie* mogłoby się wydawać, wyłącznie na badaniu wąskiego zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego obejmującego zezwolenie na prowadzenie punktu aptecznego przez osobę w przeszłości skazaną, a taką której skazanie zostało zatarte. Stwarza on podstawy do rozważania, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie osób wykonujących zawody zaufania publicznego są wystarczające i gwarantują rękojmnię

właściwego ich wykonywania. Szczególnie istotnym staje się określenie czy instytucja zatarcia skazania faktycznie powinna stanowić negatywną przesłankę do uznania rękojmi wykonywania zawodu w sposób właściwy. Przede wszystkim osoba, wobec której zatarto skazanie, traktowana jest jako niekarana, jednak daje to podstawy do refleksji, czy okoliczność taka faktycznie pozostaje całkowicie obojętna dla administracji publicznej, w tym korporacji zawodowej. Ustawodawca wydaje się raczej wprowadzać system uniwersalny i spójny, celowo traktując osoby wykonujące czy pretendujące do wykonywania zawodów zaufania publicznego na równi z tymi, którzy zawodów takich nie wykonują. Okoliczność zatarcia skazania może w naturalny sposób w większym stopniu wpływać na decyzje rekrutacyjne w naborach o charakterze otwartym i konkurencyjnym, jak np. nabór na wolne stanowisko urzędnicze. W takim przypadku osoba nigdy nie karana może wydawać się lepszym wyborem niż osoba „uznana już za niekaraną” z uwagi na upływ odpowiedniego czasu. Tym samym przesłanka zatarcia karalności może wpływać na surowszą ocenę predyspozycji kandydata w zakresie „nieskazitelnego charakteru”, „nieposzlakowanej opinii” czy „dawania rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu” oraz stanowić implikację do uwzględnienia pozajurydycznych przesłanek uzasadniających powierzenie pełnienia zadań publicznych. W takim znaczeniu o możliwości wykonywania zawodu decyduje zespół cech osobistych charakteru (profilu kandydata) składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego, na której nie ciąży żadne zarzuty podważające jej wiarygodność, oraz jego dotychczasowe zachowanie. Tego typu problem zdaje się nie mieć znaczenia w fazie dopuszczenia do zawodu, czy też zezwolenia na jego wykonywanie w tzw. zawodach wolnych (radcy prawnego, farmaceuty, lekarza). W takim przypadku to społeczeństwo wobec swojej wiedzy (o skazaniu i jego zatarciu, czego – w środowi-

skach mniejszych nie da się wykluczyć) i oceny moralnej będzie decydować o powierzeniu takim osobom swoich spraw, co może jednak prowadzić do ich naturalnej izolacji.

Organy Inspekcji Farmaceutycznej orzekające w sprawie o cofnięciu zezwolenia na wykonywanie zawodu farmaceuty tej różnicy zdawały się nie dostrzegać, czyniąc przeszłe, zatarte skazanie wyłączną przyczyną cofnięcia pozwolenia na wykonywanie zawodu poprzez prowadzenie punktu aptecznego. Tym samym, organy te w zupełności pominęły, że w trakcie postępowania stan faktyczny sprawy uległ zasadniczej zmianie – upłynął czas wymagany do zatarcia skazania. Naczelny Sąd Administracyjny, słusznie uznał więc, że wykładnia pojęcia „rękojmi” nie może zastępować wyraźnej regulacji ustawowej ani prowadzić do obejścia instytucji zatarcia skazania. *A contrario*, gdyby przyjąć, że takie działanie organów Inspekcji Farmaceutycznej było właściwe, prowadziłoby do dwóch różnych, nieakceptowalnych skutków. Jakikolwiek skazanie powodowałoby trwałą niemożność wykonywania zawodu farmaceuty w obranej formie organizacyjnej (apteki, punktu). Skład orzekający dostrzegł te konsekwencje i słusznie nie podzielił takiej wykładni przepisu art. 37ap ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 101 pkt 4 Prawa farmaceutycznego, która czyni z pojęcia rękojmi instrument pozwalający na ustanowienie w drodze interpretacji swoistego „administracyjnego dożywocia zawodowego”. Po drugie, z pola widzenia organów Inspekcji Farmaceutycznej zupełnie zniknęła resocjalizacyjna funkcja prawa karnego. Jak wskazał bowiem NSA, organy nie odkryły żadnych okoliczności, które po skazaniu, negatywnie świadczyłyby o osobie, której cofnięto zezwolenie, jak skargi klientów, przewinienia czy kary dyscyplinarne świadczące o nagannej postawie względem porządku prawnego.

*mgr Agata Piszko,
doktorantka na Wydziale Prawa UAFM*

STOSOWANIE PRAWA

**Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2025 r.,
sygn. akt III PZP 7/24**

(zwolnienie od kosztów sądowych funkcjonariusza Służby Więziennej w postępowaniu przed sądem pracy)

Teza:

Funkcjonariusz Służby Więziennej, wnosząc pozew do sądu pracy w sprawach dotyczących uposażenia na podstawie art. 220 ustawy o Służbie Więziennej, nie korzysta z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych przewidzianych w art. 96 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 35 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 15 kwietnia 2025 r., sygn. akt III PZP 7/24 (Orzecznictwo Sądu Najwyższego 2026, Nr 1, poz. 3) rozstrzygnął zagadnienie prawne przekazane przez Sąd Okręgowy w Białymstoku, który badając sprawę z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej (zwanej dalej SW) przeciwko Skarbowi Państwa – Aresztowi Śledczemu, powziął wątpliwość co do tego czy funkcjonariusz SW, wnosząc pozew do sądu pracy w sprawie dotyczącej uposażenia na podstawie art. 220 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2025 r., poz. 1750, zwanej dalej ustawą o SW) powinien być traktowany na równi z pracownikiem, o jakim stanowi art. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1568, zwanej dalej k.p.c.) i w związku z tym, czy korzysta z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych przewidzianego w art. 96 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 959, zwanej dalej u.k.s.), czy też powinien uiścić opłatę od pozwu ustaloną zgodnie z art. 13 u.k.s.? Rozstrzyga-

jąc tak sformułowane zagadnienie prawne, SN podjął uchwałę, jaką obrazuje teza.

Uchwała zasługuje na aprobatę, ale tylko co do rozstrzygnięcia. Z argumentacją uchwały trudno się zgodzić.

Na wstępie należy podkreślić, że problem stanowiący bazę ustaleń jurydycznych SN jest znacznie szerszy niż wynika to z literalnego brzmienia podjętej uchwały. Wprawdzie zagadnienie prawne obejmowało stosunkowo wąski zakres skutków prawnych, jakim było podleganie lub niepodleganie pozwu opłacie sądowej, ale źródła zagadnienia zmuszały do rozstrzygnięcia, niejako w tle, kwestii znacznie bardziej doniosłej – statusu funkcjonariusza formacji mundurowej w reżimie prawa pracy, i to nie tylko procesowego.

Poza głównym wątkiem rozważań pozostać muszą kwestie, które w ramach przyjętego przez SN stanu sprawy, mogły inaczej ukształtować kierunek uchwały. W szczególności w granicach sprawy uchwałodawczej przyjęto, że jakkolwiek przedmiotem powództwa było żądanie zapłaty przez Skarb Państwa odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania oparte na art. 18^{3d} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r., poz. 277, zwanej dalej k.p.), to przedmiot tej sprawy obejmował „uposażenie” należne z tytułu stosunku służbowego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej o mianowaniu na funkcjonariusza. Trudno stwierdzić, a SN nie podjął się takich ustaleń, który przepis prawa dawał tytuł aby sprawę o odszkodowanie (a więc sprawę cywilną rozpoznawaną przez sąd pracy)

traktować jako sprawę w przedmiocie uposażenia, a więc sprawę wchodzącą w zakres art. 220 ustawy o SW. Zgodnie z art. 220 ustawy o SW, spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy o SW, rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Niewątpliwie roszczenie o uposażenie jest sprawą ze stosunku służbowego. Ale czy sprawa o odszkodowanie z tytułu nierównego traktowania jest sprawą o uposażenie, a tym samym sprawą o roszczenie ze stosunku służbowego, jak przyjął SN? W zasadzie wyłącznym łącznikiem pomiędzy sprawą o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania a sprawą o uposażenie jest to, że przyczyną wypłaty odszkodowania jest ustalenie funkcjonariuszowi przez przełożonego służbowego uposażenia zbyt niskiego względem innych funkcjonariuszy wykonujących takie same zadania i pobierających uposażenie wyższe niż powód. Bez wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy brak jest jednak podstaw aby sprawę o odszkodowanie traktować jako sprawę o należne uposażenie służbowe, nie wspominając już, że żadna ustawa nie zna konstrukcji nierównego traktowania w służbie, co zresztą jest zrozumiałe, skoro uposażenie jest kształtowane nie wolą służbodawcy, ale algorytmem stanowiącym wypadkową kwoty bazowej, mnożnika, stnowiska i stopnia służbowego.

Widoczne jest też pewne niebezpieczeństwo inkorporowane w treści pytania sformułowanego przez Sąd Okręgowy w Białymstoku, które SN asymilował, rozstrzygając zagadnienie prawne bez zastrzeżeń co do treści postanowienia sądu pytającego. Formułując kwestię, Sąd Okręgowy w Białymstoku założył, że odpowiedź będzie dotyczyła tego, czy „funkcjonariusz SW powinien być traktowany na równi z pracownikiem, o jakim stanowi art. 2 k.p.c.” Art. 2 k.p.c. jako żywo nie stanowi nic o pracownikach. Być może chodziło o art. 2 innego kodeksu (k.p.), ale istotne wydaje się to, że już

pytając przyjęto (zresztą trafnie), iż funkcjonariusz SW pracownikiem nie jest. Połowa wywodów SN poświęcona została jednak temu, co nie było przez nikogo kwestionowane: że funkcjonariusz nie jest pracownikiem. Jeśli spojrzeć na podstawę uchwały, tzn. na art. 96 ust. 1 pkt 4 u.k.s., to brzmienie tego przepisu nie budzi zastrzeżeń. Zgodnie z nim nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych „pracownik wnoszący powództwo ... z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1 u.k.s.” Jedyne pytanie, jakie mógł wygenerować ten przepis to to, czy funkcjonariusz jest takim pracownikiem, a to już wykluczała treść pytania. Dziwić może też posługiwanie się w tekście całej uchwały konstrukcją „art. 96 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 35 ust. 1 u.k.s.”, skoro art. 96 ust. 1 pkt 4 u.k.s. odsyła do art. 35 ust. 1 u.k.s. Chodziło zatem wyłącznie o wykładnię art. 96 ust. 1 pkt 4 u.k.s.

Istota sprawy tymczasem obejmowała ustalenie, czy funkcjonariusz może uchodzić za pracownika w sensie „przedmiotowym”, a więc w takim zakresie, w jakim domaga się w swoim powództwie odszkodowania, które kompensowałoby mu nieuprawnione nierówne traktowanie wynikające z nielegalnego zaniżenia uposażenia służbowego. Żaden przepis prawa nie dawał podstaw, aby taki przedmiot sprawy traktować jako przedmiot sprawy wytoczonej przez pracownika (nawet, gdy w sensie podmiotowym pracownikiem w rozumieniu k.p. nie jest). Aby jakoś ten dysonans złagodzić SN dokooptował do treści art. 96 ust. 1 pkt 4 u.k.s., a dokładniej do występującego tam terminu „powództwo”, treść zaczerpniętą z art. 476 § 1 k.p.c., powiadając, że ma to być powództwo „w sprawie z zakresu prawa pracy”, a więc mniej więcej powództwo „pracownika”. Oczywiście taka operacja nie miała żadnych podstaw normatywnych. Otworzyło to jednak SN niezwykle szerokie pole do rozważań – zupełnie zbędnych z punktu widzenia art. 94 ust. 1 pkt 4 u.k.s. – aby wykazać, że „sprawy z zakresu prawa pracy” badane przez sądy pracy, to nie tylko

sprawy ze stosunku służbowego, ale i sprawy ze stosunku administracyjnoprawnego, a więc „o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy” (w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.). O takie przepisy bardzo łatwo. (Przepisy prawa pracy są mechanizmem umożliwiającym dochodzenie m.in. roszczeń z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. z 2025 r., poz. 1452). Znacznie łatwiej niż o przepisy, które należało odnaleźć aby ustalić, czy do powództw zwolnionych *ex lege* z opłaty należą powództwa o odszkodowanie, jakie ma kompensować nielegalną nierówność funkcjonariuszy w zakresie wypłat uposażenia służbowego, a więc w obszarze skutków aktów administracyjnych wydawanych w sferze wewnętrznej działania administracji. Tu na równość jest bardzo mało miejsca.

Już przecież odpowiedź przecząca na tak postawione pytanie była dostateczna aby sformułować uchwałę odpowiadającą w swej istocie uchwale, jaką podjęto w sprawie III PZP 7/24. Statusu funkcjonariusza SW (podobnie jak pozostałych formacji opartych na stosunku służbowym inkorporowanym w decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza) ze swej natury nie przystaje do szeregu „naruszeń prawa pracy” w wydaniu kodeksowym. Po prostu natura stosunku służbowego wyklucza, jeśli nie naruszenia jako takie, to z pewnością naruszenia, przed jakimi mogą szukać ochrony pracownicy świadczący pracę na podstawie k.p. Konstrukcja zatrudnienia w oparciu o decyzję administracyjną (mianowanie na stano-

wisko, mianowanie na stopień) wręcz zakłada pewne niedobory w poczuciu sprawiedliwego rozdziału zadań względem należnego uposażenia, a to w imię sprawności aparatu państwa i w imię skutecznego, opartego na rezultacie, wykonywania zadań w dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Władztwo służbowe (uprawniające do poleceń służbowych, w tym rozkazów personalnych, nie wyłączając tych w sferze uposażeń), władztwo gradacyjne (zakładające wykonywanie rozkazów, w tym nielegalnych) są to zwykłe instrumenty prawa publicznego, które nie korespondują z gwarancjami świadczenia pracy w klimacie komfortu, równouprawnienia, roszczeń o dokładnie takie same profity, przy dokładnie takich samych utrudnieniach. Tym samym ze swej istoty wynaturzone roszczenie funkcjonariusza o odszkodowanie za niedostatki uposażenia wynikające z porównania go z uposażeniami kolegów ze służby, w żadnym razie nie jest roszczeniem pracowniczym, ani podmiotowo (co było bezdyskusyjne), ani przedmiotowo (co wynika z natury służby i wyłączenia, a w najlepszym razie ograniczenia działania k.p. w relacjach zatrudnieniowych prawa administracyjnego).

W komentowanej uchwale SN doszedł do trafnych konkluzji, stwierdzając finalnie, że pozew w takiej sprawie nie korzysta ze zwolnienia od kosztów sądowych właściwego dla stosunku pracy, dla sprawy pracowniczej. Wywody jednak, które doprowadziły SN do takich ustaleń, były tak zbędne, jak i w sensie jurydycznym, nieuprawnione.

*dr hab. Wojciech Maciejko,
prof. UAFM*



