

Kognicja sądów powszechnych

Redakcja naukowa
Piotr Ryłski

Kognicja sądów powszechnych



P R A W O P U B L I C Z N E

Kognicja sądów powszechnych

Redakcja naukowa

Piotr Rylski

RECENZENCI *dr hab. Wojciech Jasiński, prof. UW*
dr hab. Robert Kulski, prof. UŁ

REDAKCJA JĘZYKOWA, KOREKTA *Aleksandra Kalinowska AT ONCE*
SKŁAD I ŁAMANIE *Wiaczesław Kryształ AT ONCE*
PROJEKT OKŁADKI *Marta Turska AT ONCE*
NA OKŁADCE *Bernardo Bellotto, View of Warsaw from the Royal Castle*

© Copyright by Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2026

ISBN 978-83-67149-45-7

WYDAWNICTWO INSTYTUTU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa
SEKRETARIAT tel.: (22) 630-94-53, e-mail: wydawnictwo@iws.gov.pl

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Wprowadzenie	7
CZĘŚĆ I. ZAGADNIENIA USTROJOWE I ORGANIZACYJNE	
<i>Katarzyna Gajda-Roszczyńska</i> Kognicja sądów powszechnych na przykładzie spraw cywilnych. Zagadnienia podstawowe	11
<i>Dariusz Celiński</i> Zakres ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy a kognicja sądów powszechnych	39
<i>Kamil Bajer</i> Wpływ ustroju zawodu asystenta sędziego na stan zwłoki w rozpoznawaniu spraw	65
CZĘŚĆ II. SPRAWY CYWILNE	
<i>Patryk Bender</i> Czego prawodawca mógłby się nauczyć od brytyjskich kolarzy, czyli kilka małych zmian, mogących efektywnie odciążać wymiar sprawiedliwości w sprawach związanych z sukcesją prawnospadkową	83
<i>Marek Cichosz</i> Uproszczona egzekucja na podstawie faktur	121

<i>Henryka Bednorz-Godyń</i>	
Funkcjonalna właściwość komornika sądowego.	
Postulaty <i>de lege ferenda</i>	135
<i>Dawid Paleczny</i>	
Nieegzekucyjne zadania komornika sądowego	
w polskim systemie prawnym	151
CZĘŚĆ III. SPRAWY KARNE	
<i>Dorota Zabłudowska</i>	
Kognicja w sprawach karnych – okiem praktyka	171
<i>Jacek Sobczak</i>	
Możliwości ograniczenia kognicji sądów w sprawach karnych	183
<i>Grzegorz Kasicki</i>	
Ograniczenie kognicji sądów powszechnych. Propozycje	
konkretnych rozwiązań w zakresie spraw rozpoznawanych	
w wydziałach karnych	219
<i>Aneta Wilkowska-Płóciennik</i>	
Depenalizacja niektórych wykroczeń jako instrument	
ograniczenia kognicji sądów	243
<i>Grzegorz Kasicki</i>	
Wzmocnienie pozycji ustrojowej asystentów i referendarzy	
jako sposób na ograniczenie obowiązków sędziów	
w postępowaniu karnym	261
<i>Przemysław Iżycki</i>	
O odciążeniu wymiaru sprawiedliwości przez powierzenie	
sankcjonowania administracji – przesłanki oraz wyzwania	273
Biogramy	291

Wprowadzenie

Zagadnienie kognicji sądów powszechnych stanowi jedną z kluczowych kategorii prawa ustrojowego i prawa procesowego. Mimo swojej wieloznaczności dotyczy przede wszystkim zakresu spraw i czynności, które zostały oddane do kompetencji sądów powszechnych. Nie budzi żadnej wątpliwości, że polskie sądy powszechne mają w swojej kognicji bezprecedensowo dużą liczbę zadań, jeśli zestawić je z innymi systemami prawnymi, zwłaszcza w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Szczególną rolę odgrywają tu doświadczenia poprzedniego ustroju, w którym sądom odbierano wiele spraw na rzecz administracji publicznej, przez lata pozbawionej jakiegokolwiek kontroli sądowej i innych organów niemających cech niezależności i niezawisłości. Te złe doświadczenia z poprzedniego ustroju sprawiły, że Konstytucja RP z 1997 r. szeroko zakreśliła prawo do sądu i wykluczyła możliwość wyłączenia drogi sądowej.

Ponadto, mimo istnienia różnych sądów w aktualnym porządku prawnym, to właśnie sądom powszechnym Konstytucja RP powierzyła podstawowe zadanie ochrony praw i wolności obywatelskich, ponieważ określiła swoje domniemanie ich kognicji (art. 177 Konstytucji RP). Wraz z ogólnym lawinowym wzrostem liczby spraw doprowadziło to jednak do stanu, w którym sądy powszechne muszą zajmować się kilkunastoma milionami spraw rocznie, co negatywnie wpływa na sprawność jednostkowych postępowań sądowych. Konieczna jest zatem analiza, w jakim stopniu obecny kształt kognicji sądów powszechnych jest optymalny i w jakim zakresie może ona, w zgodzie z aksjologią konstytucyjną, być ograniczona.

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości jako instytucja naukowo-badawcza stawia sobie za zadanie monitorowanie zakresu kognicji sądów powszechnych w celu oceny jej efektywności. Jednym z przejawów tej aktywności jest organizowanie konferencji i wydawanie publikacji naukowych poświęconych temu zagadnieniu. Niniejsza książka stanowi efekt debaty naukowej, która w lutym 2025 r. została zorganizowana w IWS. Zawiera ona zbiór opracowań naukowych przygotowanych przez jej uczestników.

Publikacja została podzielona na trzy zasadnicze części, poświęcone zagadnieniom z zakresu ustroju sądownictwa i organizacji wymiaru sprawiedliwości, a także postępowania cywilnego i postępowania karnego. Głównym jej celem jest zlokalizowanie zagadnień, które w ocenie autorów wymagają dalszej dyskusji i pogłębionych badań. W ramach publikacji szczególną rolę odgrywają te opinie, które wskazują na możliwość ograniczania kognicji sądów przez powierzenie wykonywania pewnych czynności, niestanowiących wymiaru sprawiedliwości, innym wyspecjalizowanym zawodom prawniczym, takim jak notariusze, komornicy sądowi, a nawet organom administracji publicznej. Warto zwrócić uwagę, że część opracowań zawartych w niniejszej książce wprost prezentuje szczegółowe propozycje rozwiązań legislacyjnych umożliwiających odciążenie sądownictwa powszechnego. Dotyczy to nie tylko spraw cywilnych, ale także spraw karnych i spraw wykroczeniowych. Istotną funkcję pełni także dostrzeżenie roli podmiotów współpracujących, w ramach systemu sądownictwa, z sędziami, takich jak referendarze sądowi czy asystenci sędziów, których odpowiednie wykorzystanie może istotnie wzmocnić efektywność pracy sędziowskiej.

Liczę, że prezentowana publikacja będzie stanowić dopiero początek dyskusji nad optymalnym kształtem kognicji sądów powszechnych, a nie jej zwieńczenie. Nie budzi bowiem wątpliwości, że omawiane zagadnienie wymaga stałej analizy i współpracy wielu środowisk prawnych. Jestem jednak przekonany, że możliwe jest wypracowanie optymalnego modelu kognicji sądów powszechnych w Polsce przy poszanowaniu wymagań stawianych przez Konstytucję RP i przy racjonalnym wykorzystaniu zasobów sądownictwa i innych organów publicznych.

Piotr Rylski

CZĘŚĆ I

ZAGADNIENIA USTROJOWE I ORGANIZACYJNE

Kognicja sądów powszechnych na przykładzie spraw cywilnych. Zagadnienia podstawowe

STRESZCZENIE

Rozdział podejmuje kompleksową analizę pojęcia kognicji sądów powszechnych w sprawach cywilnych, wskazuje przy tym na niedostatki dotychczasowego, niesystemowego ujęcia tego zagadnienia w piśmiennictwie. Autorka formułuje metodologiczne podstawy budowy spójnego modelu kognicji, oparte na rozróżnieniu norm ustrojowych, kompetencyjnych oraz jurysdykcyjnych. Omawia także historyczną ewolucję pojęcia kognicji oraz relacje między pojęciami kompetencji, właściwości i jurysdykcji oraz wskazuje na potrzebę ich jednoznacznego odgraniczenia we współczesnej teorii prawa procesowego.

W dalszej części opracowania zdiagnozowano zagrożenia płynące z nadmiernej rozbudowy kognicji sądów w postępowaniu cywilnym. Wskazano na konieczność ograniczenia kognicji w aspekcie zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym, co jest związane z potrzebą przekazania części spraw innym organom lub podmiotom (np. sądom administracyjnym, notariuszom, komornikom), oraz wzmocnienia roli alternatywnych metod rozwiązywania sporów zgodnie z międzynarodowymi trendami (takimi jak mediacja obligatoryjna). Konieczne są także zmiany w ramach wewnętrznej organizacji pracy sądów, czego sztandarowym przykładem jest konieczność przeniesienia spraw o przemoc w rodzinie do sądów rodzinnych czy spraw gospodarczych w wyniku cesji będących sprawami pomiędzy dwoma przedsiębiorcami do sądów gospodarczych. Zmiany w aspekcie wewnętrznym obejmują także problematykę statusu sędziów, asesorów, ławników i referendarzy, a co za tym idzie – zachodzi konieczność reform strukturalnych, umożliwiających bardziej racjonalny podział zadań.

W konkluzjach autorka podkreśla, że prawidłowe ukształtowanie kognicji musi być oparte na zasadzie efektywności, rzeczywistej realizacji prawa do sądu oraz wykorzystaniu narzędzi analitycznych, takich jak system ważenia

spraw i mapa dostępności sądownictwa powszechnego. Całość prowadzi do postulatu zasadniczej przebudowy modelu kognicji i dostosowania go do współczesnych wyzwań wymiaru sprawiedliwości.

Słowa kluczowe: kognicja sądów powszechnych, sprawa cywilna, obligatoryjna mediacja, system ważenia spraw, mapa dostępności sądownictwa powszechnego

SUMMARY

The Chapter offers a comprehensive examination of the jurisdiction of common courts in civil matters, highlighting the lack of a systematic theoretical framework in existing scholarship. The Author establishes methodological foundations for constructing a coherent model of jurisdiction, grounded in a clear distinction between structural norms, competence norms, and jurisdictional norms, which collectively determine the functioning and boundaries of the judiciary. The Chapter reconstructs the historical development of the concept and delineates the differences between competence, jurisdiction, and court authority, emphasizing the need for terminological precision in contemporary procedural theory.

A major focus lies on the systemic consequences of expanding courts' jurisdiction, particularly through hybrid procedures combining administrative and civil elements. The Author argues that such mechanisms blur the traditional division between administrative and civil adjudication and burden common courts with matters rooted in public law. The study also identifies areas suitable for transferring responsibilities to other actors (administrative bodies, notaries, bailiffs) and assesses the growing significance of alternative dispute resolution mechanisms, in line with international trends (mandatory mediation).

Further, the Chapter analyses the internal organization of the judiciary, including the status of judges, assessors, lay judges, and court clerks, calling for structural reforms that would ensure a rational and balanced allocation of tasks. The Author concludes that a properly designed model of jurisdiction must integrate the principle of effectiveness, the full realization of access to justice, and databased tools such as caseweighting systems and judicial map. The study culminates in a proposal for a thorough reconstruction of the jurisdictional model to meet the demands of a modern justice system.

Keywords: jurisdiction of common courts, civil case, mandatory mediation, case-weighting systems, judicial map

Wstęp

W piśmiennictwie brakuje generalnego i ustrukturalizowanego podejścia do zagadnienia kognicji sądów powszechnych, w szczególności w sprawach cywilnych. Celem niniejszego tekstu jest opracowanie metodologii służącej zbudowaniu modelu kognicji sądów powszechnych, zapewniającego realizację prawa do sądu. Realizacji tego celu służy kolejno analiza podstawowych pojęć – od pojęcia kognicji sądów powszechnych w sprawach cywilnych do zdefiniowania rodzajów kognicji – a także ocena granic, w jakich ustawodawca może tę kognicję kształtować. Analiza ta stanowi podstawę postawienia konkretnych propozycji związanych z ograniczeniem kognicji w sprawach cywilnych w aktualnym stanie prawnym. Antycypując dalsze rozważania teoretyczne, należy podkreślić, że założenia powinny być uwzględniane w ramach polityki prawa. Choć wydawałoby się, że oczywista jest konieczność ograniczenia kognicji w sądach powszechnych, to niejako „wymuszone” projektowane działania legislacyjne wskazują na odwrotny kierunek. Przykładowo wskutek zawetowania projektu ustawy implementującego akt o usługach cyfrowych (dalej: DSA), który nakłada na firmy w całej Unii Europejskiej odpowiedzialność za treści zamieszczane na ich platformach – m.in. oszustwa, podszywanie się pod inną osobę, treści pedofilskie, piractwo czy nawoływanie do nienawiści na tle narodowym, etnicznym, rasowym lub religijnym – i z uwagi na to, że do blokowania treści naruszających prawo byłby uprawniony organ administracyjny, a konkretnie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, powstają nowe projekty. Jeden z projektowanych nowych wariantów przewiduje krajową procedurę wydawania platformom nakazów blokowania dostępu do treści nielegalnych w rozumieniu DSA, co ma przynależeć do sądów powszechnych, a stanowi znaczące rozszerzenie kognicji¹. Powyższe wskazuje, że równie istotne jak spójne założenia metodologiczne jest odpowiednie ukształtowanie polityki prawa w tym zakresie i podporządkowywanie jej nie doraźnym celom politycznym czy określonym grupom interesów, ale prawidłowo funkcjonującemu systemowi.

¹ K. Sobczak, *Sąd oceni blokowanie nielegalnych treści w internecie..., jeśli będzie w stanie*, Prawo.pl, 26.01.2026, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nielegalne-treci-w-internecie-nowe-projekty-mc,1537173.html> (dostęp: 15.03.2026).

Kognicja sądów powszechnych w sprawach cywilnych - założenia metodologiczne

Dyskusja o tym, jak ukształtować to, co dzisiaj nazywamy kognicją sądów powszechnych, rozpoczęła się w istocie w XIX w. w kontekście pojęcia norm jurysdykcyjnych² oraz prób określenia granic, jakie organy (sądy czy inne władze bądź instytucje państwowe) są właściwe do rozstrzygania sporów prywatnoprawnych³. Jako zasadę przyjmowano wówczas, że spory prywatnoprawne powinny być rozpoznawane przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym. Co istotne, już wówczas podkreślano, że dopuszczalne są wyjątki od reguły, zgodnie z którą rozpoznanie sporów prywatnoprawnych w I instancji należy do sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym ze względów użyteczności (dzisiaj efektywności)⁴ i wyjątkowo możliwe jest przydzielenie do rozpoznania sporów prywatnoprawnych innym władzom lub instytucjom państwowym⁵. Równocześnie sprawy, które nie są oparte na zasadzie równorzędności stron i autonomii woli lub są sprawami karnymi, nie są generalnie rozpoznawane w postępowaniu cywilnym.

Początkowo pojęcie kognicji było używane zamiennie z kompetencją. Pojęcie kompetencji z kolei było jeszcze na początku XX w. używane zamiennie z terminami, takimi jak: „orzecznictwo” sądów w sprawach cywilnych, „sądownictwo” w sprawach cywilnych, „władza sądownicza” w sprawach cywilnych, „właściwość” w sprawach cywilnych, „podsądność” w sprawach cywilnych czy „jurysdykcja” sądów cywilnych. W XXI w. pojęcia te mają jednak odmienne i precyzyjnie ustalone zakresy terminologiczne.

² H. Horten, *„Die” Jurisdictionsnorm und ihr Einführungsgesetz*, Wien 1898, s. 68–76.

³ A.E. Balasits, F.X. Fierich, *Nauka o sądach cywilnych i procedura cywilna*, t. 1: *Nauki wstępne i rzecz o sądach cywilnych*, Kraków 1898–1901.

⁴ Por. W. Siedlecki, *O usprawnienie i zwiększenie efektywności sądowego postępowania cywilnego*, „Nowe Prawo” 1979, nr 4; N.C. Vernengo Pellejero, *Pre-Trial ADR in the Civil Procedural Law: One First Step: For a More Efficient Justice System in Spain?*, Zagrzeb 2025.

⁵ A.E. Balasits, F.X. Fierich, *op. cit.*, s. 7–8.

W XXI w. rzeczywisty zakres pojęcia kognicji kształtują normy ustrojowe⁶ oraz normy kompetencyjne⁷.

Przez normy ustrojowe wyznaczające kognicję sądów powszechnych rozumie normy określające podmioty uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej, tworzące szeroko rozumiane sądownictwo powszechne i Sąd Najwyższy, ale także w szerokim ujęciu dokonujące określonych czynności (dyskusyjna w ujęciu podmiotowym jest rola asystentów i aplikantów KSSiP), strukturę organizacyjną i zakres działania sądownictwa powszechnego oraz Sądu Najwyższego. Przez normy kompetencyjne z kolei, określające kognicję sądów powszechnych oraz już konkretnych sądów w ramach sądownictwa powszechnego, rozumie normy zezwalające/nakazujące określonym sądom powszechnym w strukturze wymiaru sprawiedliwości prowadzenie postępowania cywilnego (sądy rodzinne, sądy gospodarcze, wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych, wydziały cywilne, wydziały ksiąg wieczystych czy – w ramach wydziałów – sekcje egzekucyjne).

Pośrednio odnoszą się do kształtowania kognicji sądów powszechnych także normy jurysdykcyjne⁸, w tym kontekście rozumiane jako normy

⁶ Odnośnie do pojęcia normy ustrojowej zob. P. Jadłowski, *Właściwość sądu w procesie cywilnym*, Warszawa 2025, s. 25–31; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108–109; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 31 *et seq.*; Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 5–6. W procesualistyce cywilnej okresu międzywojennego brakuje zdefiniowania charakteru norm określających kognicję sądów powszechnych, chociaż była ona dość szeroko i systemowo omawiana. Zob. np. S. Gołąb, *Ustrój Sądów Cywilnych. Zeszyt VII A*, [w:] *Prawa Państwa Polskiego*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1922; S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938. Analogicznie szczegółowych rozważań nie znajdziemy w tym zakresie u S. Włodyki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.

⁷ Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 23–41. Zob. także B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 44; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 84.

⁸ H. Trammer, *O właściwe miejsce dla „czystych” norm materialnego prawa cywilnego-jurysdykcyjnego*, „Przegląd Notarialny” 1949, nr 1–2, s. 20–33; W. Broniewicz, *Normy, przesłanki i zarzuty jurysdykcyjne w procesie cywilnym (przyczynek do zagadnienia stosunku prawa materialnego i prawa procesowego)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, nr 2, s. 67.

przewidujące sądową kontrolę praw, odnoszące się do relacji prywatnoprawnych i wywierające wpływ na treść wyroku. Ograniczenie kognicji sądów zakłada odpowiednie ukształtowanie przede wszystkim norm ustrojowych, a także norm kompetencyjnych, w taki sposób, aby prawo do sądu było rzeczywiście realizowane.

Już E. Waškowski, poszukujący definicji pojęcia kognicji, pisał, że „zakres działalności każdego sądu stanowi jego kompetencje”. Jednocześnie analizował miejsce sądownictwa powszechnego w odniesieniu do spraw cywilnych nie tylko poprzez rozgraniczenie kompetencji sądów powszechnych od sądów administracyjnych, ale także odgraniczenie kompetencji sądów cywilnych od sądów karnych. Ponadto podkreślał, że w ramach postępowania cywilnego kompetencja każdego sądu jest określona przez podleganie spraw sądom różnych kategorii (grodzkie, okręgowe), kwestię instancyjności (co do czynności, które mogą być dokonywane przez sądy różnych instancji) oraz kwestię jurysdykcji. Przy określeniu pojęcia kognicji sądów w sprawach cywilnych niewątpliwie należy uwzględnić te wszystkie granice⁹. Pojęcie kognicji sądów nie jest tożsame z pojęciem właściwości, kompetencji ani jurysdykcji. Jednocześnie nowoczesne uregulowanie kognicji zawsze powinno mieć na względzie zasadę efektywności, uwzględniającą możliwie najlepsze zarządzanie zasobami ludzkimi i zasobami technologicznymi, a także optymalizację tych drugich. Celem nadrzędnym zawsze pozostaje realizacja prawa jednostki do sądu.

W uwzględnieniu wszystkich powyższych uwag należy przyjąć poniższą definicję pojęcia kognicji sądów powszechnych. Kognicja sądów powszechnych to zakres ich działania za pośrednictwem ustalonych organów w ramach określonej struktury organizacyjnej. Kognicja sądów powszechnych w sprawach cywilnych to zakres kompetencji sądów (albo spraw należących do zakresu działania sądów) określający ich obowiązek do rozpoznawania i rozstrzygania określonych spraw. Mówiąc inaczej, jest to pojęcie, które określa, jakie rodzaje spraw (z prawa: cywilnego, rodzinnego, pracy, ubezpieczeń społecznych itp.) należą do właściwości danego sądu i w jakiej strukturze organizacyjnej sąd ma je rozpoznać. Ograniczenie kognicji sądów powszechnych

⁹ E. Waškowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932 [przedruk Warszawa 2024], s. 159.

w postępowaniu cywilnym z kolei zakłada wyeliminowanie z kognicji sądów powszechnych spraw, które mogą być rozpoznawane przede wszystkim na drodze pozasądowej bądź w postępowaniu administracyjnym, a czasem w postępowaniu karnym. Podstawową dyrektywą, która powinna być brana pod uwagę przy rozdziale kompetencji na sądy cywilne (droga sądowa) i sądy administracyjne, powinno być prawidłowe rozumienie zasady podziału władzy, a przy wyborze powinny decydować dobro publiczne i określenie, która z dróg stanowi lepsze zabezpieczenie wymiaru sprawiedliwości. Granice przesunięć wynikają przede wszystkim z przepisów Konstytucji RP, ale w pewnym zakresie także orzecznictwa sądów międzynarodowych. Granicą przesunięć spraw poza kognicję sądów powszechnych jest dobro publiczne w tym znaczeniu, że przy określaniu, czy dana sprawa przynależy do kognicji sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym czy nie, decydujące znaczenie ma, z jednej strony, pełna realizacja prawa do sądu, a z drugiej – efektywność zapewnianie ochrony prawnej.

Kognicja w sprawach cywilnych i handlowych na gruncie prawa europejskiego

W poszukiwaniu pojęcia kognicji sądów powszechnych i możliwości jej ograniczenia można się odwołać do prawa europejskiego. Zasadne jest postawienie pytania, czy dzisiaj można mówić o ogólnym modelu kognicji w sprawach cywilnych na poziomie europejskim. Niewątpliwie Unia Europejska jest oparta na zasadzie państwa prawa, co zakłada trójpodział i współdziałanie trzech władz, z tym że prawo do sądu realizowane jest przed sądami. Samo pojęcie sądu z kolei jest różne w poszczególnych państwach, różna też jest struktura organizacyjna. Mogłoby się wydawać, że dyskusja o kognicji sądów powszechnych w sądach cywilnych jest pośrednio określona przez dookreślenie spraw cywilnych i handlowych na gruncie prawa europejskiego, zwłaszcza że rozumienie pojęcia sprawy cywilnej i handlowej jest autonomiczne na gruncie prawa europejskiego. Przede wszystkim należy wskazać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dokonał wykładni terminu „sprawy cywilne i handlowe”, w której wskazał, że nie są nim objęte orzeczenia

wydane w sporze prawnym między organem władzy a osobą prywatną, prowadzonym przez ten organ w związku z wykonywaniem uprawnień władczych¹⁰. Przepis art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych¹¹ wskazuje, że niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do spraw z zakresu: stanu cywilnego; zdolności prawnej lub zdolności do czynności prawnych osób fizycznych; stosunków majątkowych wynikających z małżeństwa lub związku uznawanego – w myśl przepisów mających zastosowanie do takiego związku – za mający skutki porównywalne do skutków małżeństwa; upadłości, układow i innych podobnych postępowań; ubezpieczeń społecznych; sądownictwa polubownego; obowiązków alimentacyjnych wynikających ze stosunku rodzinnego, pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa; testamentów i dziedziczenia, w tym obowiązków alimentacyjnych powstających w związku ze śmiercią. Jest tak dlatego, że te obszary wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych są w całości lub w części regulowane specjalnymi systemami proceduralnymi w większości krajowych porządków prawnych. W związku z tym uzasadnione jest wyłączenie tych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych z podstawowego obszaru stosowania przepisów rozporządzenia. Należy podkreślić, że spory z zakresu prawa pracy również stanowią szczególną dziedzinę wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, choć nie są wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia UE nr 1215/2012. Jest tak dlatego, że w większości porządków prawnych spory z zakresu prawa pracy przynależą do kognicji bądź sądów szczególnych, bądź określonych organów w strukturach sądów powszechnych, a przepisy proceduralne regulujące takie sprawy stanowią albo szczególną część ogólnego Kodeksu postępowania cywilnego, albo są skodyfikowane w specjalnym kodeksie dotyczącym spraw z zakresu prawa pracy. Podstawową strukturę i większość elementów takich postępowań

¹⁰ Orzeczenie TSUE z 14 października 1976 r., LTU vs. Eurocontrol, sygn. akt C-29/76, Zb. Orz. 1976, s. I-1541.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 351 z 2012 r.

zaczepnięto ze zwykłego postępowania cywilnego, z którym ich poszczególne przepisy wykazują ścisły związek. Niemniej te ogólne wytyczne są różnie realizowane w porządkach krajowych zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej i organizacyjnej, a w konsekwencji jest zdecydowanie przedwcześnie, aby identyfikować ogólny model kognicji sądów powszechnych na płaszczyźnie europejskiej, gdyż postępowania cywilne generalnie należą do poszczególnych państw członkowskich¹².

Model kształtowania kognicji sądów powszechnych

Ukształtowanie modelu kognicji sądów powszechnych w sprawach cywilnych musi uwzględniać organizację i strukturę sądownictwa oraz pojęcie sprawy cywilnej. Zakres kognicji to także określenie organów, które mogą rozpoznawać sprawy cywilne. Wskazanie, które z organów mają kognicję w określonych sprawach, ma wymiar zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. W ujęciu wewnętrznym różne podmioty w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości bądź wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej mogą sprawować władzę sądowniczą bądź władzę jurysdykcyjną oraz wykonywać czynności techniczne. Ograniczenia kognicji sądów w aspekcie podmiotowym to także aspekt zewnętrzny i przekazanie spraw do rozpoznania przez organy pozasądowe, takie jak arbiter, mediator, notariusz, komornik czy urzędy stanu cywilnego. Ponadto prawidłowe określenie kognicji sądów powszechnych zakłada określenie zakresu spraw przypisanych do rozpoznania przez sądy powszechne, w tym w postępowaniu cywilnym, co w aspekcie zewnętrznym jest związane z prawidłowym ukształtowaniem dopuszczalności drogi sądowej, a w aspekcie wewnętrznym – z określonym podziałem spraw pomiędzy wydziały karne i wydziały cywilne, a także wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych czy wydziały gospodarcze.

¹² *European Rules of Civil Procedure. Commentary on the ELI/UNIDROIT Model Rules*, eds. A. Stadler, V. Smith, F. Gascón Inchausti, London 2023, s. 2–9.

Kognicja – organizacja i struktura sądownictwa

Określenie kognicji sądów powszechnych jest uwarunkowane przede wszystkim konstytucyjnie. Przepis art. 10 Konstytucji RP ustanawia konstytucyjną zasadę trójpodziału i współdziałania władzy, zgodnie z którą ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą – sądy i trybunały. W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Z kolei zgodnie z art. 177 Konstytucji RP sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

Z jednej strony proste przeniesienie tych reguł na grunt kognicji w sprawach cywilnych oznaczałoby, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, rozumiane jako rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw cywilnych, zostało przekazane do właściwości sądów rozumianych jako organy władzy sądowniczej. Od tej reguły istnieje szereg wyjątków. Swoisty wyłom w tej regule odnosi się do kategorii organów wymiaru sprawiedliwości, które realizują zadania z zakresu ochrony prawnej (np. referendarz)¹³, czy też

¹³ K. Rokita, *Status referendarzy sądowych*, Warszawa 2025; M. Śladkowski, *Niezależność referendarza sądowego w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, t. XXIV, z. 4; P. Ryłski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018; M. Sztorc, *Status prawny referendarza sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016; M. Szwał, *Referendarz sądowy w sądownictwie powszechnym – status prawny, rozwój kompetencji i jego ograniczenia*, „Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Analizy i Rekomendacje” 2016, nr 2; A.M. Arkuszewska, A. Kościółek, *Assistant to a Judge in Common Courts – Structural Position and Range of Activities*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2013, vol. 16; P. Ryłski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2011, t. 10; M. Walasik, *Czynności referendarza sądowego w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności*, „Polski Proces Cywilny” 2011, nr 1; A.M. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011; P. Rawczyński, *Status publicznoprawny referendarza sądowego oraz jego funkcje w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2009, nr 10, s. 47–91.

organów traktowanych jako pomocnicze organy wymiaru sprawiedliwości (np. komornik)¹⁴. Także asystentom, chociaż konstytucyjnie nie wymierzają wymiaru sprawiedliwości, jak również nie realizują zadań z zakresu ochrony prawnej i nie mają statusu organu, przypisane zostały w Kodeksie postępowania cywilnego samodzielne kompetencje. Z drugiej strony proste przełożenie treści art. 45 Konstytucji RP ustanawiającego prawo do sądu oraz art. 177 Konstytucji RP w połączeniu z brakiem racjonalnej polityki prawa odnośnie do kształtowania kognicji sądów powszechnych, zwłaszcza w sprawach cywilnych, skutkuje całkowitym przeciążeniem sądów w sprawach cywilnych, co wpływa na realizację prawa do sądu w rozsądnym terminie.

Organizacja sądownictwa w Polsce opiera się na istnieniu sądów powszechnych, zajmujących się sprawami, które dotyczą obowiązków i praw zagwarantowanych obywatelowi przez prawo oraz nie są zastrzeżone dla innych sądów. Sądy powszechne dzielimy na sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Takie ukształtowanie struktury sądów teoretycznie dopuszcza dyskusję w przedmiocie jednolitego sądu I instancji¹⁵. Możliwość wprowadzenia jednolitego sądu I instancji powinna być jednym z ważnych elementów dyskusji o ponownym ukształtowaniu kognicji. Sądy rejonowe są podzielone na wydziały: cywilny, karny, rodzinny i nieletnich (sąd rodzinny),

¹⁴ Odnośnie do statusu komornika zob. J. Derlatka, *Konstytucyjne uwarunkowania zakresu kognicji komornika sądowego po wejściu w życie ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2 (72); A. Machnikowska, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, red. J. Świeczkowski, Warszawa 2012, teza 1; M. Biežuński, P. Biežuński, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2010, teza 6; M. Jabłoński, *Status prawny komornika sądowego – funkcjonariusz publiczny czy obywatel prowadzący działalność gospodarczą, [w:] Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych pod patronatem Ministra Sprawiedliwości*, Warszawa 2013, red. A. Marciniak, Sopot 2013, s. 26–27; M. Jabłoński, K. Wygoda, *RODO w praktyce funkcjonowania kancelarii komornika sądowego*, Sopot 2019, s. 23–24; K. Lubiński, *Status konstytucyjnoprawny zawodu komornika sądowego, [w:] W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, red. K. Lubiński, Warszawa 2013, s. 35; R. Reiwer, *Komentarz do art. 2 ustawy o komornikach sądowych, [w:] Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych*, red. R. Reiwer, Warszawa 2019, s. 9; H. Langa-Bieszki, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, red. G. Sikorski, Sopot 2019, s. 31.

¹⁵ P. Jądłowski, *Właściwość sądu w procesie cywilnym*, Warszawa 2025, s. 152–157.

pracy i ubezpieczeń społecznych (sąd pracy) oraz gospodarczy (sąd gospodarczy). Na poziomie sądów rejonowych są wyodrębnione wydziały rejestrowe, które zajmują się wpisami do ksiąg wieczystych oraz KRS. Sądy okręgowe są podzielone na wydziały: cywilny, karny, penitencjarny i nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń karnych, pracy i ubezpieczeń społecznych, gospodarczy oraz w odniesieniu do spraw z zakresu własności intelektualnej, a także Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Sądy apelacyjne są sądami generalnie II instancji i zawierają wydziały zajmujące się sprawami z zakresu prawa cywilnego, prawa gospodarczego, prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa karnego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Analiza prawidłowego ukształtowania kognicji to także prawidłowe ukształtowanie organizacji wewnętrznej sądownictwa przez wskazanie, czy i które sprawy powinny być rozpoznawane przez określone wydziały lub sekcje, co jest związane z prawidłowym określeniem ich właściwości. Racjonalne kształtowanie polityki prawa w zakresie kognicji sądów to także prawidłowe ukształtowanie organizacji wewnętrznej. Z tego punktu widzenia możliwe i zasadne jest wyodrębnienie – nawet na poziomie ustawowym – sekcji, np. sekcji egzekucyjnej (prowadzenie nadzorów nad egzekucją i rozpoznawanie spraw z tym związanych) czy sekcji referendarskiej (np. do wydawania nakazów zapłaty). Sekcje takie funkcjonują w niektórych jednostkach, ale nie są powszechne. Znaczne zwiększenie efektywności mogłoby powstać w przypadku przekazania obrotu zagranicznego (OZ) specjalistycznym referendarzom lub zespołom referendarskim, także w ramach sekcji. Konieczne byłoby ukształtowanie organizacji w taki sposób, aby co najmniej jeden taki referendarz zajmujący się obrotem zagranicznym znajdował się w każdym sądzie lub nawet w każdym wydziale sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych.

Sąd Najwyższy (dalej: SN) sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania w dwóch podstawowych formach, takich jak: rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających problemy prawne, które budzą wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów wojskowych. Do jego wyłącznych kompetencji należą m.in. orzekanie o ważności wyborów i referendum oraz opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych.

Sądy administracyjne z kolei mają za zadanie nadzorowanie działalności administracji publicznej – czyli dla obywatela jest to sąd w przypadku spraw dotyczących skargi m.in. na decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym czy bezczynność organów administracji rządowej lub samorządowej. Wśród sądów administracyjnych wyróżniamy wojewódzkie sądy administracyjne (I instancja) i Naczelny Sąd Administracyjny (II instancja). Sądy wojskowe rozpatrują sprawy dotyczące wykroczeń i przestępstw, które popełnione zostały przez żołnierzy w służbie czynnej. Wyróżniamy wojskowe sądy okręgowe i sądy garnizonowe.

Prawidłowe ukształtowanie kognicji musi zakładać zrównoważone ukształtowanie kognicji przy uwzględnieniu funkcji poszczególnych sądów, ale także zasobów osobowych i finansowych.

Kognicja - określenie organów

W XXI w. potencjalnie w sposób znaczący rozbudowały się organy mogące – w ramach sądów powszechnych bądź poza sądami powszechnymi w ramach postępowania cywilnego – rozstrzygać i rozwiązywać spory cywilne. Podmiotowy zakres sądownictwa powszechnego w ramach wewnętrznych w zakresie sprawowania władzy sądowniczej obejmuje określenie podmiotów mogących sprawować wymiar sprawiedliwości oraz realizować zadania z zakresu ochrony prawnej. Prawidłowe ukształtowanie tej kognicji w odniesieniu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości wymaga podjęcia ponownej dyskusji o jednolitym statusie sędziego, obywatelskich sędziach handlowych, statusie asesorów i definitywnego przesądzenia kwestii sędziów pokoju. Nie mniej istotne jest redefiniowanie pozycji referendarzy i asystentów w ramach realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej oraz czynności technicznych. Wszystko to powinno być docelowo połączone z instytucją gabinetu sędziego oraz określeniem roli AI w tym gabinecie.

Z kognicją sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości związani są sędziowie sądów powszechnych oraz asesorzy (sędziowie zawodowi), a także sędziowie niezawodowi (ławnicy). Wizja kognicji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w kształcie niezmiennym, z drobnymi

korektami, funkcjonuje od bazy stworzonej po II wojnie światowej. Czas niewątpliwie otworzyć dyskusję o reformie ustrojowego statusu sędziów, a ławnikom przydać miano sędziów obywatelskich i unowocześnić przepisy odnoszące się do nich¹⁶. Wydaje się, że na aktualnym etapie rozwoju konieczne jest zapewnienie wszystkim sędziom formalnej i materialnej równości, co jest możliwe do uzyskania poprzez wprowadzenie jednolitego statusu sędziego sądu powszechnego¹⁷. Konieczne jest również ponowne podjęcie dyskusji o asesorach sądowych i ich statusie w kontekście dojścia do zawodu sędziego.

Nieustannie toczy się dyskusja co do możliwości i zasadności wprowadzenia w tym zakresie sędziów pokoju oraz obywatelskich sędziów handlowych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu o społecznych sędziach handlowych Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej:

Priorytetem wymiaru sprawiedliwości XXI wieku powinna być pełna realizacja prawa do sądu w demokratycznym państwie prawa przy zapewnieniu efektywności i sprawności. Zagadnienie kognicji jest także związane z dyskusją o udziale czynnika obywatelskiego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Profesjonalizacja wymiaru sprawiedliwości poprzez stopniowe ograniczanie obsady składu orzekającego wyłącznie do sędziów będących kwalifikowanymi prawnikami doprowadziła do oderwania wymiaru sprawiedliwości od obywateli, a w konsekwencji przyczyniła się do braku zrozumienia oraz akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy. Warto zatem rozważyć podjęcie działań mających na celu zwiększenie wpływu obywateli na władzę sądowniczą m.in. poprzez wprowadzenie mechanizmów pozwalających na partycypację czynnika obywatelskiego w bezpośrednim sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Konieczne jest nowe spojrzenie na udział obywateli w tej sferze funkcjonowania Państwa, tak aby osiągnąć trzy podstawowe cele: po pierwsze pełną realizację prawa do sądu poprzez zagwarantowanie efektywnego, szybkiego i profesjonalnego rozstrzygnięcia, po drugie zbliżenie sądów do obywateli, a po trzecie zwiększenie zaufania

¹⁶ Szerzej: *Rządy Prawa Wszystkich Sprawa. Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2024, s. 240–249.

¹⁷ Szerzej: *ibidem*, s. 181–222, 323–332.

obywateli do sądów. W przepisie art. 182 Konstytucji RP ustrojodawca przewidział udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Konstytucja RP nie konkretyzuje, na jakich zasadach udział ten ma być realizowany, pozostawiając to zagadnienie do uregulowania w drodze ustawy zwykłej¹⁸.

Aby nie przesądzić tej dyskusji w tym miejscu, odnośnie do wprowadzenia obywatelskich sędziów handlowych, należy zauważyć, że aktualnie istnieją nie tylko wzorce austriackie oraz założenia odnośnie do wprowadzenia ich do prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁹, ale także wzorce projektów legislacyjnych²⁰.

Konstytucyjna koncepcja sprawowania wymiaru sprawiedliwości uwzględnia aspekt zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, co oznacza, że powinna ona być rozpoznana przez organ władzy publicznej charakteryzujący się szczególnymi cechami (art. 178 i art. 180 Konstytucji RP). W tym znaczeniu dopuszczalna jest koncepcja, zgodnie z którą postępowanie sądowe może stanowić „kontynuację” postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpozna ją merytorycznie i rozstrzygnie wcześniej o prawach, które stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika²¹. Podmiotowy zakres sądownictwa powszechnego – w ramach wewnętrznych w zakresie sprawowania władzy jurysdykcyjnej i dokonywania innych czynności – obejmuje referendarzy i asystentów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera istniejący od wielu lat spór o znaczenie i wzajemny stosunek terminów „wymiar sprawiedliwości” i „ochrona prawna”²², a także o inne czynności, w szczególności pomocnicze i techniczne. W doktrynie wskazuje się, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest szczególnego rodzaju działalnością z zakresu ochrony prawnej, która polega

¹⁸ Por. materiały Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej: *Założenia do projektu o społecznych sędziach handlowych* [wersja ostateczna], <https://komisjakodyfikacyjna.pl/materiały/> (dostęp: 15.03.2026).

¹⁹ Por. *ibidem*.

²⁰ Zob. *Rządy Prawa Wszystkich Spraw...*, *op. cit.*, s. 249–255.

²¹ Por. uzasadnienie wyroku TK z 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33; uzasadnienie wyroku TK z 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 36.

²² Por. G. Borkowski, *Ochrona prawna w ujęciu doktrynalnym jako „zadanie” sądów powszechnych*, [w:] *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana Sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, red. T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz, Warszawa 2016, s. 1227 *et seq.*

na rozpatrywaniu i wiążącym rozstrzyganiu (na podstawie norm prawnych) spraw ze sfery wolności i praw jednostek, których środkiem ochrony jest prawo do sądu²³. Status referendarzy względem ich kompetencji budzi szereg wątpliwości. Jako przykład można wskazać ostatnie nowelizacje Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), umożliwiające wydawanie nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym przez referendarzy, co rodzi wiele wątpliwości natury konstytucyjnej²⁴. Niewątpliwie zarówno status ustrojowy referendarzy sądowych, jak i ich prawa i obowiązki oraz zakres kompetencji orzeczniczych tej grupy zawodowej wymagają całościowych prac koncepcyjnych. Należy podkreślić, że referendarze wykonują tak naprawdę władzę jurysdykcyjną – co do zasady – realizując zadania z zakresu ochrony prawnej, stanowiące czynności niemające charakteru orzeczniczego (rozstrzygającego) lub mające taki charakter pod warunkiem, że chodzi o sprawy niewiążące się z rozstrzygnięciem sporów o prawo²⁵. Istotą władzy jurysdykcyjnej jest ustalenie, czy doszło do naruszenia prawa, i wyciąganie konsekwencji względem naruszczeni, czasem może obejmować także funkcje opiniodawcze, pojednawcze oraz z zakresu pomocy prawnej, a nawet wykonywania orzeczeń. W ramach dyskusji pojawia się szereg postulatów, m.in. formułowanych przez środowisko referendarzy. Należy ostrożnie podejść do postulatu wprowadzenia roboczo nazywanego „przedsądu” czy „instancji zerowej”, czy „nakazu alimentacyjnego” wydawanego na podstawie tabel alimentacyjnych, zwłaszcza wobec możliwości analitycznych AI, które są już wykorzystywane w innych krajach²⁶. Na uwagę

²³ M. Walasik, *Konstytucyjna koncepcja sądowego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, red. A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński, Warszawa 2017, s. 842, 852.

²⁴ Odnośnie do konstytucyjnej pozycji referendarza i zakresu kompetencji zob. np. M. Walasik, *Konstytucyjna koncepcja sądowego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Honeste procedere...*, *op. cit.*, s. 842–844; A.M. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 137 *et seq.*; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 17.

²⁵ P. Ryłski, *Pozycja ustrojowa...*, *op. cit.*, Warszawa 2018.

²⁶ Por. *Założenia zmian ustawodawczych co do zakresu kompetencji oraz statusu ustrojowego referendarza sądowego w sądzie powszechnym*, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych, 29.08.2025, <https://www.referendarz.pl/441-zalozenia-zmian-ustawowych-co-do-zakresu-kompetencji-oraz-statusu-ustrojowego-referendarza-sadowego-w-sadzie-powszechnym-aktualizacja-25-08-2025> (dostęp: 20.03.2026); K. Rokita, *op. cit.*, s. 65 *et seq.*

zasługują postulaty poszerzenia kompetencji referendarzy w zakresie prawa upadłościowego, spraw rejestrowych czy likwidacji niepodjętych depozytów²⁷. Realne zmiany na pewno przyniosłoby przekazanie obrotu zagranicznego referendarzom, o czym wspomiano już powyżej.

Możemy kolejno wyróżnić podmioty wymiaru sprawiedliwości niemające władzy jurysdykcyjnej, które stanowią personel pomocniczy. Asystenci niewątpliwie nie mogą sprawować władzy sędziowskiej ani jurysdykcyjnej, ale mogą wykonywać inne czynności. Także status asystentów i zakres ich kompetencji wymagają pogłębionych analiz²⁸.

Wszystkie te analizy nie mogą być prowadzone od instytucji znanej jako gabinet sędziego (np. w Holandii czy Hiszpanii). W ramach gabinetu sędziego w takich państwach, jak Brazylia czy Chiny, funkcjonuje już AI. Prace koncepcyjne w Europie także obejmują możliwość wykorzystania AI w ramach gabinetu sędziego. Niewątpliwie zastosowanie AI powinno obejmować zastosowanie i analizę spraw związanych z tabelami numerycznymi, takich jak alimenty czy odszkodowanie za samochód zastępczy lub uszczerbek na zdrowiu. W tym zakresie powinno się przeprowadzić także całościowe prace koncepcyjne.

Wymiar sprawiedliwości nie oznacza, że wszystkie sprawy i spory sądowe powinny być rozstrzygane wyłącznie przez sądy²⁹. W ramach alternatywy nurtu kontraktualizacji dla drogi sądowej pojawiają się inne podmioty w sądownictwie arbitrażowym – arbitrzy, a w ramach postępowania mediacyjnego – mediatorzy. W ujęciu zewnętrznym podmioty, takie jak notariusze czy komornicy, dokonujący określonych czynności, które ze względu na przedmiot albo charakter mogą być przeprowadzane także przez sądy powszechne, należy w większości uznać za odpowiednik sądowych czynności z zakresu ochrony prawnej innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości³⁰. W takim ujęciu notariusze czy komornicy mogą w tym zakresie wykonywać czynności odpowiadające kompetencyjnie władzy jurysdykcyjnej.

²⁷ K. Rokita, *op. cit.*, s. 65 *et seq.*

²⁸ Zob. K. Woch, *Status prawny asystenta sędziego w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2025.

²⁹ Por. wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 z uzasadnieniem, OTK-A 2008, nr 171, poz. 10.

³⁰ M. Walasik, *Kształtowanie zakresu ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 10, s. 590–603.

Jest to konstytucyjnie możliwe z uwagi na fakt, że poza funkcją sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądy realizują funkcję ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznie godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności³¹.

Kognicja – zakres działania organów

Zakres działania sądów powszechnych niewątpliwie wymaga pogłębionych studiów i analiz. Przeciążenie sądownictwa jest faktem, a prawidłowe ukształtowanie kognicji sądów powszechnych jest warunkiem rozwiązania bądź ograniczenia tego problemu. Większość nowelizacji, czy to przepisów prawa procesowego, czy też ustrojowych, ma w założeniu skrócić czas rozpatrywania spraw, jak również odciążyc sędziów. Źródłem tego jest art. 177 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy powszechne są powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W myśl art. 1 § 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³² sądy mogą wykonywać inne niż wymiar sprawiedliwości zadania z zakresu ochrony prawnej, przekazane im w drodze ustaw albo innych wyższej rangi aktów powszechnie obowiązującego prawa. Właściwe ukształtowanie kognicji sądów jest związane także z nieodłącznym sporem o normatywną treść art. 45 Konstytucji RP, pojęcie prawa do sądu właściwego oraz zakres swobody ustawodawcy³³. Niezmiernie istotne w tym zakresie jest właściwe ukształtowanie polityki prawa, ale także odniesienie go do *access to justice*. W odniesieniu do ustalenia kognicji prawo do sądu, poza tradycyjnym rozumieniem, musi być analizowane w trzech wymiarach w kontekście *access to justice*. Po pierwsze, prawo do sądu jest rozumiane jako odpowiedni geograficzny dostęp do sądu. Ukształtowanie kognicji sądów powinno być zatem takie, aby zapewnić obywatelom odpowiedni geograficzny dostęp do sądu. Ten aspekt powinien zostać

³¹ Por. wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 z uzasadnieniem.

³² Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

³³ M. Walasik, *Konstytucyjna koncepcja...*, *op. cit.*, s. 842 *et seq.*

uzupełniony o możliwość dokonywania czynności online oraz szczególny rodzaj właściwości przemiennej, która na to pozwala. Po drugie, prawo do sądu to zapewnienie *access to justice* odpowiedniej jakości. Po trzecie, rzeczywista realizacja prawa do sądu powinna być ukształtowana w taki sposób, aby zapewnić równomierne obciążenie sądów oraz sędziów zadaniami przy zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu specjalizacji. Poza prawidłowym ukształtowaniem kognicji konieczne jest równoczesne wdrożenie systemu ważenia spraw³⁴ oraz mapy dostępności sądownictwa powszechnego.

Analiza ukształtowania kognicji w aspekcie zewnętrznym zakłada możliwe przesunięcia pomiędzy sądami powszechnymi a innymi organami/podmiotami. Można wskazać tutaj na trzy płaszczyzny związane z ograniczeniem kognicji na rzecz innych organów: postępowania hybrydowe, postępowania w ramach alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz przekazanie określonych spraw do kognicji notariuszy czy komorników.

W pierwszej płaszczyźnie nazwa „postępowania hybrydowe” wywodzi się z istniejącej w amerykańskim systemie prawnym koncepcji tzw. procedur hybrydowych (*hybrid procedures*). Na określenie procedur opartych na mieszanym administracyjno-sądowym systemie rozstrzygania przyjmuje się również termin „model hybrydowy”³⁵.

W ujęciu teoretycznoprawnym takie wzorcowe połączenie, w ramach rozpoznawania i rozstrzygania tej samej sprawy, dróg postępowania administracyjnego i postępowania cywilnego rodzi pytanie o ocenę skutków przyjęcia takiego rozwiązania. Sprawy te przynależą niejako równocześnie do kognicji sądów cywilnych i sądów administracyjnych. Zagadnienie to wywoływało i wywołuje nadal wiele wątpliwości w nauce³⁶. W orzecznictwie sądów powszechnych oraz SN, a także sądów administracyjnych w odniesieniu

³⁴ Por. K. Gajda-Roszczyńska, *System ważenia spraw – klucz do efektywności w zarządzaniu sądownictwem*, „Polski Proces Cywilny” 2026, nr 1, s. 56 *et seq.*

³⁵ Termin ten został wprowadzony przez Z. Kmiecika, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 46–47.

³⁶ Zob. m.in. K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7–8, s. 11–26; *idem*, *Z zagadnień stosunku postępowania cywilnego do postępowania administracyjnego*, [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1989; R. Więckowski, *Sądowe dochodzenie roszczeń a postępowanie przedsądowe*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 52–61.

do tych samych lub powiązanych ze sobą kwestii, są widoczne odrębności, stąd też konieczne jest przypomnienie konstrukcji teoretycznoprawnych, co prowadzi do osłabienia sprawności postępowań. W nauce postępowania cywilnego dominująca jest teoretycznoprawna koncepcja tzw. procedur prejurysdykcyjnych (przedsądowych)³⁷. Istota tych procedur polega na tym, że strona dochodząca ochrony prawnej ma możliwość lub obowiązek skorzystania z innego trybu załatwienia sprawy, przy czym formy, tryby i procedury są bardzo zróżnicowane w tym zakresie. Warunkiem *sine qua non* otwarcia się drogi sądowej jest konieczność wyczerpania obligatoryjnego administracyjnego postępowania przedsądowego³⁸ – prejurysdykcyjnego³⁹. Wyczerpanie drogi administracyjnej oznacza konieczność wydania decyzji oraz przeniesienia sprawy z drogi administracyjnej na drogę sądową, przy czym może to być powiązane z podaniem pewnego okresu lub nie. Sens struktury procedury prejurysdykcyjnej (przedsądowej) i jej funkcja polegają na tym, że możliwość wystąpienia do sądu o udzielenie ochrony prawnej musi być poprzedzona wyczerpaniem innego rodzaju postępowania, w tym wypadku administracyjnego⁴⁰. Sąd powszechny rozstrzyga sprawę cywilną, mającą swój początek w postępowaniu administracyjnym, jednak nie działa jako sąd odwoławczy i w żadnej mierze nie sprawuje kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP. Rozpoznanie sprawy w drodze administracyjnej jest jedynie formalnym warunkiem skierowania sprawy na drogę sądową. Gdyby sprawa została od razu skierowana do sądu, bez przeprowadzenia procedury przedsądowej, oznaczałoby to

³⁷ Por. K. Piasecki, *Procedury...*, *op. cit.*, s. 11–14, 20–23; Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, *op. cit.*, Nb 136, s. 121–122; R. Więckowski, *Sądowe dochodzenie...*, *op. cit.*, s. 54.

³⁸ Za: R. Więckowski, *Sądowe dochodzenie...*, *op. cit.*, s. 52–55; K. Gajda-Roszczyńska, [w:] *Kodeks*, t. 2, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2016, art. 2, Nb 34, s. 31.

³⁹ Za: K. Piasecki, *Procedury...*, *op. cit.*, s. 11 *et seq.*

⁴⁰ Zob. m.in. wyroki SN z: 6 grudnia 2007 r., sygn. akt IV CSK 326/07, LEX nr 485878; 11 czerwca 2003 r., sygn. akt V CKN 377/01, LEX nr 602326; 21 września 2005 r., sygn. akt V CK 139/05, LEX nr 186929; postanowienia SN z: 27 lipca 2010 r., sygn. akt V CSK 458/09, LEX nr 610225; 6 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 107/07, OSNC 2009, nr 1, poz. 18; 17 listopada 1998 r., sygn. akt II UKN 410/98, OSNAPiUS 1999/21, poz. 703; 7 lutego 2008 r., sygn. akt V CSK 435/07, LEX nr 457787; 25 marca 1999 r., sygn. akt III CKN 205/98, LEX nr 1212914; uchwała SN z 6 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 101/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 57; wyrok TK z 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 167.

czasową niedopuszczalność drogi sądowej, uzasadniającą odrzucenie żądania wszczęcia postępowania cywilnego (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Uzasadnieniem kreowania procedur hybrydowych ma być specyfika charakteru spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych w danym postępowaniu.

Sprawy o rozgraniczenie są jedną z kategorii spraw, w których postuluje się bądź ich całkowite zniesienie, bądź wyłączenie z kognicji sądów powszechnych właśnie z uwagi na sprawność postępowania. Niewątpliwie wadliwe bądź niekompletne są przepisy regulujące zwłaszcza styk procedur, co ma niebagatelne znaczenie w kontekście hybrydowości, a czasem także sprawności. Przykładowo czasami zwrot dopiero na etapie sądowym może rodzić konieczność wszczęcia postępowania na nowo. Niemniej jest to kwestia pewnych nieprawidłowych rozwiązań legislacyjnych (konkretnych), a nie charakteru procedury. Nie ma jednak żadnych konkretnych badań przy uwzględnieniu charakteru tych spraw wskazujących, że model hybrydowy powoduje, że sprawy te są rozpoznawane mniej sprawnie. W tym zakresie niedoskonałość i niekompletność regulacji, zwłaszcza na styku procedury administracyjnej i procedury sądowej, mogą w jakimś sensie uzasadniać postulat uporządkowania tej materii przez ustawodawcę. Aktualna krytyka wbrew pozorom nie zawiera – poza stwierdzeniami, że przyspieszy to procedury – żadnych konstruktywnych propozycji. Twierdzenia o potencjalnym przyspieszeniu postępowań nie są poparte żadnymi wymiernymi badaniami ani danymi. Nietrafne jest stwierdzenie, że dalsze utrzymywanie modelu administracyjno-sądowego postępowania rozgraniczeniowego – abstrahując od stwarzających problemy procesowych rozwiązań przyjętych w prawie geodezyjnym i prawie kartograficznym – obecnie nie ma już uzasadnienia. Nie ma bowiem potrzeby, aby organy administracji wychodziły poza należącą do nich działalność służącą ewidencjonowaniu m.in. przebiegu granic czy powierzchni nieruchomości i np. z urzędu prowadziły postępowanie w sprawie ich rozgraniczenia. Uzasadnienie to, jak wskazano powyżej, nadal istnieje, organy administracyjne nie mogłyby wprowadzać korekty stanów prawnych w ramach rozgraniczenia, np. przy uwzględnieniu kryteriów z art. 153 Kodeksu cywilnego. Powoływana odmienna sytuacja społeczno-gospodarcza nie uzasadnia odstąpienia bez zmiany systemowej od istniejącego modelu, ale pożądane byłoby uporządkowanie przepisów regulujących rozgraniczanie

nieruchomości. Na ten moment należy stwierdzić, że brakuje podstaw do ograniczenia kognicji sądów w tym zakresie.

Kolejną kategorią typowych spraw hybrydowych z zakresu ubezpieczeń czy podobnych są sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumenta, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego. Mają one charakter spraw o podłożu normatywnym w regulacjach prawa publicznego. Prawo ochrony konkurencji i konsumentów, prawo energetyczne, prawo telekomunikacyjne, prawo pocztowe i prawo regulujące transport kolejowy należą do dziedziny przepisów publicznoprawnych. Postuluje się przy zmianie modelu sądownictwa administracyjnego przyniesienie ich do kognicji sądownictwa administracyjnego. Jest tak dlatego, że zagadnienie hybrydowości budzi wątpliwości w nauce; jest ono aktualne nie tylko w wypadku omawianej tu kategorii spraw, ale także w wypadku innych spraw rozpoznawanych według przepisów k.p.c. po ich uprzednim załatwieniu decyzją administracyjną w postępowaniu administracyjnym, czego przykładem są w szczególności sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wprowadzwszy model dwuetapowej procedury, łączącej postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne, ustawodawca naruszył tradycyjne reguły, na których opiera się rozdział obu rodzajów postępowań. Biorąc pod uwagę aktualne tendencje rozwojowe i kształt sądownictwa administracyjnego, nie wydaje się, aby docelowo było zasadne utrzymywanie unormowania przekazującego sprawy ze swojej natury administracyjne do rozpoznania (na pewnym ich etapie) sądowi powszechnemu w postępowaniu cywilnym. Nie ma nieusuwalnych przeszkód, aby sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego zostały poddane jurysdykcji sądów administracyjnych. Przemawia za tym natomiast założenie, że postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne są postępowaniami heterogennymi, co powoduje, że heterogenne powinny być także odpowiadające im obszary prawa materialnego. Należy wykluczyć, w miarę możliwości, „krzyżowanie” prawa materialnego z nieodpowiednim dla niego postępowaniem i odwrotnie. Obecne rozwiązanie normatywne, w interesującym nas zakresie, podobnie jak np. w dziedzinie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, jest całkowicie sprzeczne z wynikającymi z powyższego założenia dyrektywami legislacyjnymi i dlatego powinno zostać zmienione. Ważkim argumentem na rzecz tej

tezy jest dodatkowo fakt, że unormowania k.p.c., dostosowane do „klasycznych” spraw cywilnych powstających na tle prawa prywatnego, w dużej mierze nie są odpowiednie dla rozpoznawania spraw z zakresu prawa publicznego, rozstrzygniętych uprzednio decyzją wydaną w postępowaniu administracyjnym. Konkludując, docelowo sprawy te powinny zostać wyeliminowane z drogi sądowej, a kognicja sądów powszechnych powinna zostać ograniczona. Wymaga to jednak podjęcia dyskusji o modelu sądów administracyjnych.

Poza dyskusją odnośnie do postępowań hybrydowych ograniczenie kognicji sądów cywilnych powinno obejmować przekazanie do gminnego ośrodka pomocy społecznej (GOPS) rozpoznawania wniosków o zwolnienie od kosztów sądów, ustanowienia bądź zwolnienia adwokata. W sprawach rodzinnych ograniczenie kognicji sądów powszechnych na rzecz organów administracyjnych mogłoby obejmować: na rzecz komisji działających w urzędach miast przekazanie spraw dotyczących leczenia niestacjonarnego odwykowego, przekazanie na rzecz kuratora oświaty spraw o demoralizację nieletnich, przekazanie na rzecz Policji i Straży Miejskiej wykroczeń z zakresu utrzymania porządku publicznego i organizacji ruchu drogowego.

W drugiej płaszczyźnie w ciągu ostatnich 15 lat w tym zakresie charakter alternatywnych metod rozwiązywania sporów przeszedł całkowitą rewolucję. W miejsce dotychczasowego akronimu ADR pojawia się nowy – MARC. Zgodnie z nowym spojrzeniem postępowanie cywilne ma na celu nie tylko uzyskanie orzeczenia w postępowaniu sądowym, ale także zapobieżenie obciążeniu sądów⁴¹. Dotychczasowy, w pełni komplementarny charakter alternatywnych metod rozwiązywania zostaje przełamany przez ostatnie reformy – we Włoszech (2023), w Hiszpanii (2025), Wielkiej Brytanii (2024), przez wprowadzenie obligatoryjnych w różnym wydaniu przedsądowych alternatywnych metod rozwiązywania sporów (w tym mediacji obligatoryjnej) – i staje się preferowaną formą rozwiązywania sporów⁴². Efektywność (użyteczność) przemawia za wprowadzeniem alternatywnych metod rozwiązywania sporów jako obligatoryjnego elementu poprzedzającego sądowe

⁴¹ K. Gajda-Roszczyńska, *Mediacja obligatoryjna*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 3, s. 437–472.

⁴² *The civil procedure can operate, not only for repression, but for the prevention of litigation, for hygienic and not therapeutic purposes* (F. Canelutti, *Cómo se hace un proceso*, Bogotá–Temis 2007, s. 25).

postępowanie – oczywiście zastrzeżonych dla spraw mających zdatność ugodową oraz tylko w odniesieniu do niektórych kategorii spraw, aczkolwiek w Hiszpanii dotyczy to wszystkich spraw cywilnych. Pozytywnie należy ocenić wchodzącą w tym zakresie od marca 2026 r. zmianę w sprawach gospodarczych w odniesieniu do robót budowlanych.

W odniesieniu do trzeciego aspektu nie ma żadnych konstytucyjnych czy ustrojowych ograniczeń co do powierzania notariuszom lub komornikom czynności, które należą do zadań ochrony prawnej, a zarazem nie zaliczają się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁴³. W takim ujęciu notariusze czy komornicy mogą wykonywać w tym zakresie władzę jurysdykcyjną pod warunkiem zachowania kontroli sądowej.

Konieczne jest także prawidłowe wewnętrzne uregulowanie kognicji, które wymaga analizy konfliktów kompetencyjnych, jakie miały miejsce w sądach powszechnych, i ich wyeliminowanie, a w konsekwencji prawidłowe ustalenie, co powinno być rozpoznawane w postępowaniu karnym, postępowaniu cywilnym, postępowaniu gospodarczym i postępowaniu rodzinnym.

Konieczne jest także jednolite ukształtowanie praktyki i rozpoznawanie spraw o przemoc w rodzinie i przekazanie ich w sposób jednolity do rozpoznania w skali kraju przez sądy rodzinne, co związane jest z koniecznością pilnej interwencji legislacyjnej w tym zakresie. W zasadzie brak jest racjonalnych przesłanek, dlaczego sprawy z istoty związane z przemocą w rodzinie mają być rozpoznawane przez sądy cywilne. Sądy cywilne orzekają w kontradiktoryjnej procedurze wyłącznie na podstawie dowodów osobowych. Sądy cywilne nie mają odpowiedniej znajomości spraw rodzinnych, właściwie przygotowanych sędziów rodzinnych oraz odpowiednich narzędzi i instrumentów (np. sąd rodzinny od razu przeprowadza wywiad, czy może ustanowić kuratora). Co więcej, sąd rodzinny i tak rozpoznaje wpadkowo wielokrotnie kwestię

⁴³ Odmienną tendencję w przedmiocie oceny statusu notariusza można zauważyć w stanowionych aktach prawa unijnego, w których dąży się do rozszerzenia zakresu pojęcia „sąd” i sprawowanych przez sądy funkcji sądowych także na notariuszy. Por. M. Pazdan, *Czy polski notariusz może być uważany za sąd w rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 650/2012?*, „Rejent” 2021, nr 9, s. 28 *et seq.*; V. Nekrošius, *Matters of Cross-Border Implications and the Concept of Court in the Succession. Case under EU Regulation 650/2012*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 2, s. 294 *et seq.*

przemocy w rodzinie⁴⁴, ma dostęp do wszystkich akt spraw rodzinnych i może stosownie reagować we wszystkich sprawach. Ponadto, nadal reprezentanta i tak musi ustanowić sąd rodzinny w odniesieniu do małoletniego. Nie ma żadnych racjonalnych względów, dla których sprawy te miałyby być rozpoznawane przez sądy cywilne.

Kolejno prawidłowe ukształtowanie kognicji pomiędzy sądami cywilnymi a sądami gospodarczymi zakłada zmianę art. 458² § 2 k.p.c. i przeniesienie tych spraw z sądów cywilnych do sądów gospodarczych. Zmiana art. 458² § 2 k.p.c. w 2019 r. i wskazanie, że nie są sprawami gospodarczymi sprawy o: 1) podział majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej po jej ustaniu oraz 2) wierzytelność nabytą od osoby niebędącej przedsiębiorcą, chyba że wierzytelność ta powstała ze stosunku prawnego w zakresie działalności gospodarczej prowadzonej przez wszystkie jego strony, spowodowały przeniesienie tych spraw do sądów cywilnych i znaczne ich przeciążenie, a zarazem nieproporcjonalne odciążenie sądów gospodarczych. Niezależnie od faktu, że sprawy gospodarcze są rozpoznawane aktualnie przez sądy cywilne z pominięciem przepisów o postępowaniu w sprawach gospodarczych, sprawy te powinny z powrotem być rozpoznawane przez sądy gospodarcze, co wpłynęłoby na równomierne obciążenie sądów cywilnych i sądów gospodarczych.

Kognicja – narzędzia praktyczne ustalenia obciążeń sądów i sędziów, a w konsekwencji mające wpływ na miarodajne określenie kognicji w sprawach cywilnych

Prawidłowe ukształtowanie kognicji musi być oparte także na rzeczywistych i praktycznych narzędziach służących określaniu mierzalnych danych umożliwiających prawidłowe ustalenie kognicji. W tym celu konieczne jest wprowadzenie konkretnych narzędzi. Te narzędzia to system ważenia spraw i mapa dostępności sądownictwa powszechnego. System ważenia spraw obejmuje sposób ich ważenia, co dokonuje się poprzez ocenę przeciętnego czasu

⁴⁴ F. Manikowski, *Oskarżenie rodzica o przemoc w postępowaniach o władzę rodzicielską i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2025.

i wysiłku wymaganego do rozpatrzenia każdej sprawy⁴⁵. Przed ustanowieniem systemu ważenia spraw powinno wziąć się pod uwagę charakter tych spraw, stopień ich skomplikowania, spodziewany i poniesiony nakład pracy konieczny do ich rozpoznania oraz równy podział spraw pomiędzy sędziów i racjonalne zarządzanie sądami. Waga sprawy oddaje złożoność różnych typów spraw na podstawie założenia, że jeden rodzaj sprawy różni się od drugiego pod względem czasu i wysiłku wymaganego do rozpatrzenia przez sąd. W jednym z możliwych wariantów można przyjąć, że waga sprawy to średnia ilość czasu poświęconego każdemu rodzajowi sprawy, od momentu jej wpływu do sądu do dnia rozstrzygnięcia. Waga sprawy odnosi się nie do czasu rozpatrzenia sprawy (tj. liczby dni lub lat, które upłynęły od złożenia wniosku do wydania rozstrzygnięcia), ale do faktycznego czasu pracy (minut i godzin) poświęconego na rozstrzygnięcie wszystkich zdarzeń związanych ze sprawą w każdego typu sprawie.

Wydaje się, że przeprowadzenie badań i wprowadzenie praktycznych narzędzi, które umożliwią zbadanie obciążenia sądów i sędziów, powinny poprzedzać ostateczne ukształtowanie kognicji sądów w sprawach cywilnych.

Wnioski

Kognicja sądów powszechnych wymaga całkowitej przebudowy i wprowadzenia polskich sądów w XXI w. Niewątpliwie kognicja sądów powszechnych wymaga spójnej, systemowej definicji opartej na precyzyjnym rozróżnieniu norm ustrojowych, norm kompetencyjnych i norm jurysdykcyjnych, których dotychczas brakowało w polskim piśmiennictwie. Proponuję, aby przyjąć następującą definicję pojęcia kognicji sądów powszechnych:

Kognicja sądów powszechnych to zakres ich działania za pośrednictwem ustalonych organów w ramach określonej struktury organizacyjnej. Kognicja sądów powszechnych w sprawach cywilnych to zakres kompetencji sądów (albo spraw należących do zakresu działania sądów) określający ich

⁴⁵ K. Gajda-Roszczyńska, *System ważenia spraw...*, *op. cit.*, s. 56 *et seq.*

obowiązek do rozpoznawania i rozstrzygania określonych spraw. Mówiąc inaczej, jest to pojęcie, które określa, jakie rodzaje spraw (z prawa cywilnego, rodzinnego, pracy, ubezpieczeń społecznych i tym podobnych) należą do właściwości danego sądu i w jakiej strukturze organizacyjnej sąd ma je rozpoznać. Ograniczenie kognicji sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym z kolei zakłada wyeliminowanie z kognicji sądów powszechnych spraw, które mogą być rozpoznawane przede wszystkim na drodze pozasądowej bądź w postępowaniu administracyjnym, a czasem w postępowaniu karnym.

Podstawową dyrektywą, która powinna być brana pod uwagę przy rozdziale kompetencji na sądy cywilne (droga sądowa) i sądy administracyjne, powinno być prawidłowe rozumienie zasady podziału władzy, a przy wyborze powinny decydować dobro publiczne i określenie, która z dróg stanowi lepsze zabezpieczenie wymiaru sprawiedliwości. Granice przesunięć wynikają przede wszystkim z przepisów Konstytucji RP, ale w pewnym zakresie także orzecznictwa sądów międzynarodowych. Granicą przesunięć spraw poza kognicję sądów powszechnych jest dobro publiczne w tym znaczeniu, że przy określaniu, czy dana sprawa przynależy do kognicji sądów powszechnych w postępowaniu cywilnym czy nie, decydujące znaczenie ma, z jednej strony, pełna realizacja prawa do sądu, a z drugiej – efektywność zapewnianej ochrony prawnej. Zakres kognicji sądów powinien być ściśle powiązany z realizacją prawa do sądu, rozumianego zarówno jako dostęp geograficzny, jakość ochrony prawnej, jak i równomierne obciążenie sędziów. Poza sporem jest to, że obecna konstrukcja kognicji jest nadmiernie rozbudowana, co przeciąża sądy sprawami niekoniecznie takimi, które powinny być przed tymi sądami rozpoznawane. Polityka prawa nie jest w tym zakresie konsekwentna. W praktyce jest widoczna tendencja do rozszerzania kognicji (np. projektowane nakazy blokowania treści w rozumieniu DSA przez sądy powszechne) zamiast jej racjonalnego ograniczania. Powinno być odmiennie – część spraw powinna być rozpoznawana poza sądami powszechnymi w postępowaniu administracyjnym, przez notariuszy czy komorników, aby zapewnić efektywność i lepsze dopasowanie form do natury spraw. Część spraw powinna zostać przekazana poza sądy powszechne – do wyspecjalizowanych organów, np. wnioski o zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika z urzędu (GOPS), leczenie odwykowe niestacjonarne (komisje przy urządach miast),

demoralizacja nieletnich (kurator oświaty), wykroczenia z zakresu porządku publicznego (Policja/Straż Miejska). Konieczne jest wzmocnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Prawidłowe ukształtowanie kognicji musi opierać się na uporządkowaniu organizacji wewnętrznej sądownictwa powszechnego. Wewnętrzna struktura sądownictwa wymaga uporządkowania i jasnego podziału zadań między wydziałami. Przykładowo sprawy dotyczące przemocy w rodzinie należy przekazać do sądów rodzinnych i poszerzyć kognicję sądów gospodarczych. Status asesorów, ławników i referendarzy wymaga reformy i dookreślenia konstytucyjnych granic kompetencji.

Zakres ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy a kognicja sądów powszechnych

STRESZCZENIE

Rozdział przedstawia analizę zakresu ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy w zestawieniu z kognicją sądów powszechnych w polskim systemie prawnym. Omówiono konstytucyjne podstawy monopolu sądownictwa w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz przeanalizowano przesłanki uzasadniające przekazanie do notariatu szeregu spraw bezspornych z zakresu szeroko rozumianej ochrony prawnej z sądów. W pracy wskazano na korzyści płynące z takiego rozwiązania oraz sformułowano szczegółowe postulaty *de lege ferenda*. Badanie oparto na analizie przepisów prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny.

Słowa kluczowe: wymiar sprawiedliwości, ochrona prawna, sądownictwo, notariat

SUMMARY

The Chapter analyses the scope of legal protection granted by notaries in comparison with the cognition of common courts in the Polish legal system. The text discusses the constitutional basis for the judiciary's monopoly on the administration of justice. It also offers a detailed examination of the grounds for transferring numerous uncontested cases from courts to notaries. The Chapter highlights the advantages of this proposal and puts forward detailed postulates *de lege ferenda*. The study was grounded in an analysis of the law, the case law of the Constitutional Tribunal and the Supreme Court, and the prevailing views in legal literature.

Keywords: justice, legal protection, judiciary and notary public

Wstęp

Rola notariatu w porządku prawnym państwa może być różnie ukształtowana. Państwo powierza notariuszom pewne zadania, przez co oddaje im część swojego „imperium” – wyposaża ich w określone uprawnienia, a zarazem nakłada na nich pewne obowiązki. Zakres powierzonych notariuszom zadań oraz zakres przekazanych im uprawnień i nałożonych obowiązków określają pozycję notariusza i notariatu w systemie szeroko pojętych organów ochrony prawnej.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Jest to zasada trójpodziału i równoważenia się władz, wynikająca wprost z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP¹. Zasada ta nie oznacza ich separacji, lecz ich funkcjonalną współpracę przy zachowaniu wzajemnej równowagi i kontroli. W ramach tego systemu dopuszczalne jest powierzenie określonych zadań organom, które nie należą bezpośrednio do żadnej z trzech podstawowych władz, ale działają w ramach szeroko pojętego aparatu państwowego, ponieważ realizują funkcje o charakterze publicznym.

Status i pozycja ustrojowa notariusza są w doktrynie sporne. Niewątpliwie jednak notariusze stanowią organy pomocnicze w stosunku do władzy wykonawczej (jako płatnicy niektórych podatków i poborcy opłaty sądowej) oraz w stosunku do władzy sądowniczej, ponieważ wykonują pewne zadania z zakresu ochrony prawnej ekwiwalentnie z sądami powszechnymi. Tym samym uprawnione jest stwierdzenie, że w polskim systemie prawnym notariat stanowi przykład instytucji, która realizuje zadania publiczne, a nie należy do żadnej z trzech klasycznych władz.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zadania sądów powszechnych w systemie ochrony prawnej

Artykuł 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jest to konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości, stanowiąca dyrektywę kompetencyjną, uprawniającą sądy jako jedyne podmioty powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wprowadza ona monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że żaden inny organ państwa ani inny podmiot nie może wkraczać w tę sferę działalności sądów².

Zadania sądów powszechnych precyzują przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³. Według art. 1 § 1 i 2 p.u.s.p. sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego; sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono bezpośrednio stosowane.

Przepisy nie zawierają legalnej definicji pojęć wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W nauce prawa różnie ujmuje się pojęcie wymiaru sprawiedliwości. Według definicji przedmiotowej jest to działalność państwa polegająca na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny⁴. To ujęcie akcentuje istnienie sporu prawnego (sporu ze stosunku prawnego), którego rozstrzygnięcie należy do istoty wymiaru sprawiedliwości, co zostało przyjęte także przez TK⁵. Ujęcie podmiotowe akcentuje rolę sądu, któremu została przyznana kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Według ogólnej

² P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 175, pkt II, Nb 3.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334, dalej: p.u.s.p.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 326.

⁵ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

mieszanej (przedmiotowo-podmiotowej) definicji wymiar sprawiedliwości to wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo dokonywane przez sądy⁶.

Relacja terminów „wymiar sprawiedliwości” i „ochrona prawna” także jest przedmiotem dyskusji w doktrynie. Szeroko pojęta ochrona prawna obejmuje m.in. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Na potrzeby niniejszego opracowania wystarczy przyjąć, że sądom powszechnym stosownie do art. 1 § 2 p.u.s.p. zostały powierzone także inne zadania z zakresu ochrony prawnej, które nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Tym samym uprawnione jest stwierdzenie, że w pozostałym zakresie, poza sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, zadania z zakresu ochrony prawnej mogą, na podstawie przepisów ustaw szczególnych, być powierzone innym organom lub podmiotom.

W doktrynie przyjmuje się jednolicie, że do zadań powierzonych sądom powszechnym, które nie stanowią jednak sprawowania wymiaru sprawiedliwości, należy zaliczyć postępowania: rejestrowe, mediacyjne, egzekucyjne czy wykonawcze⁷.

Status prawny notariusza w systemie ochrony prawnej

Status prawny notariusza jest złożony. Przenikają się w nim bowiem elementy publicznoprawne z elementami prywatnoprawnymi. W doktrynie przyjmuje się, że notariusz jest organem ochrony prawnej pełniącym funkcję publiczną, polegającą na wykonywaniu zadań powierzonych przez państwo w związku ze stosowaniem prawa, i w tym zakresie sprawującym jurysdykcję prewencyjną⁸.

Podstawy prawnoustrojowej pozycji notariusza określają przepisy ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie⁹. Według art. 1 § 1 u.p.n. notariusz jest powołany do przeprowadzania czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (czynności notarialnych).

⁶ M. Serowaniec, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Warszawa 2015, s. 461.

⁷ Tak uważa m.in. P. Kuczma, [w:] *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2024, s. 64.

⁸ J. Biernat, [w:] *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2022, s. 6.

⁹ T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 614, dalej: u.p.n.

Ponadto zgodnie z art. 2 § 1 i 2 u.p.n. notariusz w zakresie swoich uprawnień, o których mowa w art. 1, działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym; czynności notarialne, dokonane przez notariusza zgodnie z prawem, mają charakter dokumentu urzędowego.

Decydujące znaczenie mają cztery elementy:

- działanie jako osoba zaufania publicznego,
- powołanie do dokonywania czynności notarialnych,
- urzędowy charakter dokumentów notarialnych,
- ochrona przysługująca funkcjonariuszom publicznym.

Z uwagi na temat niniejszego opracowania dwa z nich wymagają szerszego omówienia.

Notariusz jako osoba zaufania publicznego

Zawód notariusza jest zaliczany do zawodów zaufania publicznego określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie zawodu zaufania publicznego scharakteryzował także TK:

1. „Zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególnie treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja)¹⁰”;
2. „«Zawody zaufania publicznego» wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne «zaufanie publiczne». Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy

¹⁰ Wyrok TK z 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania¹¹”.

Odnosząc się wprost do zawodu notariusza, TK przyjął, że pozycja notariusza różni się niewątpliwie od podmiotów świadczących typowe usługi prawnicze – adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych. Notariusz nie tylko jest osobą zaufania publicznego, ale także jednocześnie pełni funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości. Z punktu widzenia przepisów prawno Karnych jest traktowany jako funkcjonariusz publiczny (art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹²) i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 2 § 1 u.p.n.)¹³.

„Zaufanie publiczne” do notariusza przejawia się zatem w dwóch aspektach. Po pierwsze, państwo powierza notariuszowi pewne zadania publiczne, ponieważ ufa, że będzie on je realizował w należyty sposób¹⁴. Po drugie, obywatel powierza konkretnemu notariuszowi dokonanie określonej czynności i obdarza go w tej kwestii zaufaniem. Dokonanie czynności notarialnej często wiąże się z powierzeniem notariuszowi prywatnych informacji, czasami wręcz intymnych. Z tego względu zaufanie strony czynności notarialnej ma bardzo istotne znaczenie. Wiarygodność notariusza jest jednym z podstawowych założeń funkcjonowania notariatu łacińskiego, zgodnie z zasadą określoną w sentencji *nihil prius fide* (nic ponad [dobrą] wiarę), co można by także przetłumaczyć jako „zaufanie, wiarygodność na pierwszym miejscu”.

¹¹ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9.

¹² T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.

¹³ Wyrok TK z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt K 49/01, OTK-A 2003, nr 9, poz. 101.

¹⁴ Gwarancją tego zaufania są określone przepisami ustawy wymogi stawiane kandydatom na notariusza (art. 11 i art. 12 § 1 u.p.n.), nadzór nad notariatem (art. 42 i art. 44 u.p.n.) i odpowiedzialność notariuszy – majątkowa (art. 49 u.p.n.) i dyscyplinarna (art. 50 u.p.n.).

Powołanie do dokonywania czynności notarialnych

Z faktu powołania i wyznaczenia siedziby notariusza przez Ministra Sprawiedliwości (art. 10 § 1 u.p.n.) wynika nie tylko kompetencja notariusza do dokonywania czynności notarialnych (art. 1 § 1 u.p.n.), ale również jego ustawowy obowiązek dokonania konkretnej czynności, jeżeli taka jest wola stron (art. 91 u.p.n.), a jednocześnie nie zachodzą ustawowe przesłanki do odmowy dokonania tejże czynności. Na tej konstrukcji opiera się koncepcja tzw. przymusu notarialnego¹⁵. Według tej koncepcji przymus notarialny należy rozumieć nie tylko jako adresowany do stron wymóg zachowania formy notarialnej dla określonych czynności, ale również jako obowiązek dokonywania przez notariusza czynności notarialnych na żądanie stron¹⁶. Obowiązek ten ma bez wątpienia charakter publicznoprawny¹⁷.

Przepisy u.p.n. nie zawierają legalnej definicji czynności notarialnej. Nie-trafne jest upatrywanie tej definicji w treści art. 1 § 1 u.p.n. W doktrynie zdefiniowanie pojęcia czynności notarialnej jest przedmiotem ożywionej dyskusji. Temat i wąskie ramy niniejszego opracowania nakazują poprzestać na najogólniejszym ujęciu zawierającym się w stwierdzeniu, że czynność notarialna to czynność dokonywana przez notariusza w zakresie jego kompetencji, w formie przewidzianej prawem¹⁸.

Istotna dla tematu niniejszych rozważań jest natomiast klasyfikacja czynności dokonywanych przez notariuszy z uwagi na krąg podmiotów mających kompetencje do ich dokonania. Można je podzielić na trzy kategorie:

1. czynności do dokonania, których wyłączną kompetencję mają notariusze,
2. czynności, których mogą dokonywać zarówno notariusze, jak i inne organy, względnie inne podmioty uprawnione na podstawie przepisów szczególnych,
3. czynności, które może wykonywać każda osoba prywatna.

¹⁵ Szerzej: A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Zakamycze 1999, s. 137 *et seq.*

¹⁶ Wyjątek w tym zakresie stanowią notarialny depozyt pieniężny i prowadzenie rejestru akcjonariuszy prostej spółki akcyjnej.

¹⁷ A. Oleszko, *Przymus notarialny*, „Rejent” 1994, nr 5, s. 16.

¹⁸ *Idem*, *Z cywilnoprawnej problematyki czynności notarialnych*, „Rejent” 1991, nr 1, s. 15.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy:

- akt poświadczenia dziedziczenia wraz z poprzedzającym go protokołem dziedziczenia (art. 95a i art. 95b u.p.n.),
- akt powołania/odwołania zarządcy sukcesyjnego wraz z poprzedzającym go protokołem powołania/odwołania zarządcy sukcesyjnego (art. 95z i art. 95za u.p.n.),
- akt powołania/odwołania tymczasowego przedstawiciela wraz z poprzedzającym go protokołem powołania/odwołania tymczasowego przedstawiciela (art. 95z i art. 95za w związku z art. 95zl u.p.n.),
- złożenie wniosku wieczystoksięgowego związanego z aktem notarialnym zawierającym przeniesienie, zmianę lub zrzeczenie się prawa ujawnionego w księdze wieczystej albo ustanowienie prawa, które może być ujawnione w księdze wieczystej, bądź przeniesienie własności nieruchomości, chociażby dla tej nieruchomości nie była prowadzona księga wieczysta (art. 92 § 4 u.p.n.),
- wykaz inwentarza przedsiębiorstwa w spadku (art. 28 u.z.s.¹⁹),
- protest weksła (art. 85 ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe²⁰),
- protest czeku (art. 69 ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe²¹),
- protokół walnego zgromadzenia (art. 421 § 1 k.s.h.).

Do drugiej grupy zaliczyć należy:

- akt notarialny, który obok notariusza może sporządzić konsul po uzyskaniu od Ministra Sprawiedliwości upoważnienia na piśmie, udzielonego mu na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 28 ust. 3 u.p.k.²²); w konsekwencji konsul może wydawać również wypisy, odpisy i wyciągi aktów notarialnych, z tym zastrzeżeniem, że stosownie do wyłączenia zawartego w art. 30 u.p.k. nie sporządza elektronicznych wypisów i wyciągów z aktów notarialnych,

¹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 170.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 282.

²¹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 462.

²² Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1320 ze zm.

- poświadczenie własnoręczności podpisu, poświadczenie daty okazania dokumentu, pozostawania osoby przy życiu lub w określonym miejscu, których obok notariusza może dokonać konsul (art. 28 ust. 2 i 3 u.p.k.),
- poświadczenie własnoręczności podpisu, które w miejscowościach, w których nie ma kancelarii notarialnych, może dokonać wójt (burmistrz, prezydent miasta) – na pismach upoważniających do odbioru przesyłek i sum pieniężnych oraz odbioru dokumentów z urzędów i instytucji, a także na oświadczeniach stwierdzających stan rodzinny i majątkowy składającego oświadczenie (§ 1 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2007 r. w sprawie sporządzania niektórych poświadczeń przez organy samorządu terytorialnego i banki²³),
- poświadczenie własnoręczności podpisu, które w miejscowościach, w których nie ma kancelarii notarialnych, mogą dokonywać banki – na pismach upoważniających do odbioru pieniędzy lub innych przedmiotów z tych banków (§ 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2007 r. w sprawie sporządzania niektórych poświadczeń przez organy samorządu terytorialnego i banki),
- rejestr akcjonariuszy prostej spółki akcyjnej, który zgodnie z art. 300³¹ § 1 k.s.h. może prowadzić podmiot, który na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁴ jest uprawniony do prowadzenia rachunków papierów wartościowych, albo notariusz prowadzący kancelarię notarialną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- sprzedaż przedmiotu zastawu rejestrowego w drodze przetargu publicznego, który przeprowadzić może notariusz lub komornik (art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów²⁵),
- sprzedaż statku obciążonego hipoteką morską, którą może przeprowadzić notariusz lub komornik (art. 86 § 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski²⁶).

²³ Dz.U. z 2007 r. Nr 27, poz. 185.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2017 ze zm.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1309.

Do drugiej grupy należy ponadto zaliczyć czynności z zakresu prawa spadkowego, które należą do kompetencji sądu i notariusza:

- europejskie poświadczenie spadkowe i czynności z nim związane (odpowiednio art. 1142¹ *et seq.* k.p.c., art. 95q *et seq.* u.p.n.),
- oświadczenie o przyjęciu bądź odrzuceniu spadku (art. 640 k.p.c.),
- otwarcie i ogłoszenie testamentu (art. 649 k.p.c.),
- oświadczenie o odmowie przyjęcia obowiązków wykonawcy testamentu (art. 664 k.p.c.),
- zaświadczenie dla wykonawcy testamentu (art. 665 k.p.c.),
- wpis do Rejestru Spadkowego (art. 679¹ i art. 1142⁷ k.p.c., art. 95h § 1 u.p.n., art. 95y § 1 u.p.n.).

Do trzeciej grupy zaliczyć należy:

- przyjmowanie na przechowanie dokumentów (art. 835 k.c.),
- przyjmowanie na przechowanie pieniędzy (art. 845 k.c.),
- sporządzanie projektów aktów notarialnych, oświadczeń i innych dokumentów.

Czynności tych może dokonać każda osoba prywatna.

Należy przy tym zaznaczyć, że wyżej wymienione czynności zaliczone do trzeciej grupy, jeżeli nie są dokonane przez notariusza (względnie zastępcę notarialnego zgodnie z art. 1 § 2 u.p.n.), nie stanowią czynności notarialnych²⁷.

Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania szczególne znaczenie ma grupa czynności dokonywanych ekwiwalentnie przez sąd i notariusza. Obok wyżej wymienionych czynności należy wskazać na szczególne znaczenie aktów poświadczenia dziedziczenia.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw²⁸ wprowadziła nowy rodzaj czynności notarialnej – akt poświadczenia dziedziczenia (APD). Notariusze zostali wyposażeni w kompetencję do poświadczania dziedziczenia (choć w niepełnym zakresie²⁹)

²⁷ D. Celiński, *Zmiany katalogu czynności notarialnych*, [w:] *XX lat polskiego notariatu w Unii Europejskiej*, red. P. Marquardt, Warszawa 2024, s. 19–22.

²⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 181, poz. 1287.

²⁹ Notariusz sporządza akt poświadczania dziedziczenia ustawowego lub testamentowego, z wyłączeniem dziedziczenia na podstawie testamentów szczególnych (art. 95a u.p.n.); przepisów ustawy nie stosuje się również do spadków otwartych przed 1 lipca 1984 r.; ponadto warunkiem jest udział i pełna zgodność wszystkich osób zainteresowanych w żądaniu poświadczania dziedziczenia (zob. art. 95c § 2 pkt 1 u.p.n.).

i notarialne poświadczenie dziedziczenia stanowi tryb ekwiwalentny do stwierdzenia nabycia spadku i przedmiotu zapisu windykacyjnego dokonywanego przez sąd na podstawie art. 669 *et seq.* k.p.c. Wyrazem tego jest art. 95j u.p.n. stanowiący, że zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia ma skutki prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Tezie tej nie przeczy swojego rodzaju uprzywilejowanie postanowień sądowych wynikające z art. 669¹ § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd spadku uchyla zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia, jeżeli w odniesieniu do tego samego spadku zostało wydane postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. Przypadki te będą coraz rzadsze, a z czasem powinny być całkowicie wyeliminowane wobec rejestracji postanowień sądu w Rejestrze Spadkowym (art. 679¹ k.p.c.)³⁰.

Tabela 1. Porównanie liczby aktów poświadczenia dziedziczenia z liczbą postanowień sądowych o stwierdzeniu nabycia spadku w latach 2013–2025

Rok	Liczba zarejestrowanych w Rejestrze Spadkowym aktów poświadczenia dziedziczenia	Liczba zarejestrowanych w Rejestrze Spadkowym postanowień sądu o stwierdzeniu nabycia spadku
2013	69 932	–
2014	76 524	–
2015	84 799	–
2016	94 126	–
2017	102 471	–
2018	110 486	–
2019	123 608	116 323
2020	124 416	91 117
2021	183 927	110 116
2022	174 742	115 628
2023	164 011	110 999
2024	169 250	106 278
2025	172 116	104 151
Razem	1 651 108	–

Źródło: dane uzyskane w Krajowej Radzie Notarialnej na podstawie wpisów w Rejestrze Spadkowym.

³⁰ D. Celiński, *op. cit.*, s. 32.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w ostatnich 13 latach (2013–2025) 1 651 108 spraw o stwierdzenie praw do spadku nie trafiło do wydziałów cywilnych. Stanowi to niewątpliwie znaczne odciążenie dla sądów rejonowych, które mogą skoncentrować się na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czyli na rozstrzyganiu sporów prawnych wymagających władczego orzeczenia. Spadek liczby spraw wpływających do sądów w kategoriach spraw przekazanych notariuszom wpłynął znacząco na skrócenie czasu rozpatrywania pozostałych kategorii spraw. Dane porównawcze za lata 2019–2025 wskazują, że liczba zarejestrowanych APD konsekwentnie przewyższa liczbę postanowień sądowych o stwierdzenie nabycia spadku.

Analiza danych statystycznych zawartych w tabeli 1 prowadzi do kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, od momentu wprowadzenia możliwości alternatywnego poświadczenia dziedziczenia przez notariuszy obywatele coraz częściej wybierają tę drogę postępowania. Po drugie, szczególnie widoczny jest spadek liczby postanowień sądowych w 2020 r. (związany niewątpliwie z pandemią COVID-19), podczas gdy liczba APD utrzymała się na stabilnym poziomie, co wprost świadczy o większej elastyczności i dostępności usług notarialnych. Po trzecie, w kolejnych latach (2022–2025) można odnotować stabilizację na poziomie 165–175 tys. APD (przy systematycznym spadku liczby postanowień sądowych), co wskazuje na utrwalenie się w świadomości społecznej notarialnego trybu załatwiania spraw spadkowych. Należy się spodziewać, że w następnych latach będzie rosła liczba APD w stosunku do postanowień sądowych o stwierdzenie praw do spadku.

Zmiany kognicji sądu i notariatu od czasu upaństwowienia polskiego notariatu

1 stycznia 1952 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 maja 1951 r. – Prawo o notariacie³¹, która uchyliła rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie³². Na mocy ustawy

³¹ T.j. Dz.U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106, dalej: u.p.n.1951.

³² Dz.U. z 1933 r. Nr 84, poz. 609; pisownia oryginalna.

z 1951 r. utworzone zostały państwowe biura notarialne (PBN). Po okresie odbudowy polskiego notariatu prywatnego w czasach II Rzeczypospolitej upaństwowienie polskiego notariatu stało się faktem. Warto odnotować, jak od tego czasu zmieniał się zakres kognicji sądów i notariatu.

Według art. 29 pkt 7 i 10 u.p.n.1951 państwowe biura notarialne odpowiednio:

- wykonywały w postępowaniu spadkowym czynności przewidziane prawem,
- dokonywały innych czynności zleconych przez prawo.

Na uwagę zasługuje dokonywanie czynności w postępowaniu spadkowym. Obowiązywał wówczas dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym³³. Stosownie do art. 31 § 1 d.p.s. do wykonania postanowienia o zabezpieczeniu spadku (art. 5 d.p.s.) i spisie inwentarza (art. 24 § 1 d.p.s.) sąd mógł wyznaczyć notariusza. Szczególną czynnością notarialną było zapewnienie spadkowe. Zgodnie z art. 70 § 1 d.p.s. za dowód, że nie ma innych osób uprawnionych do dziedziczenia, może być przyjęte zapewnienie złożone przez zgłaszającego się w protokole sądowym lub akcie notarialnym. Pod względem skutków karnych zapewnienie było równoznaczne ze złożeniem zeznań pod przysięgą, o czym notariusz powinien uprzedzić składającego zapewnienie (art. 70 § 3 d.p.s.).

Kompetencja do dokonywania innych czynności zleconych przez prawo (art. 29 pkt 10 u.p.n.1951) nabrała szczególnego znaczenia wobec reformy postępowania cywilnego i dalszych zmian ustawodawczych, które następowały już poza treścią samej ustawy notarialnej.

1 kwietnia 1955 r. wszedł w życie dekret z dnia 18 lutego 1955 r. o przekazaniu państwowym biurom notarialnym niektórych dotychczasowych czynności sądowych³⁴. Według art. 1 ust. 1 powyższego dekretu PBN istniejącym w siedzibach sądów powiatowych i ich wydziałów zamiejscowych przekazano następujące sprawy należące do rzeczowej właściwości sądów powiatowych:

- wydawanie nakazów w postępowaniu nakazowym i upominawczym,
- przyjmowanie oświadczeń o przyjęciu i odrzuceniu spadku.

³³ Dz.U. z 1946 r. Nr 63, poz. 346, dalej: d.p.s.

³⁴ Dz.U. z 1955 r. Nr 9, poz. 56.

Kolejną istotną zmianę wprowadziła ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o przekazaniu państwowym biurom notarialnym prowadzenia ksiąg wieczystych³⁵. Do 22 grudnia 1964 r. prowadzenie ksiąg wieczystych, na mocy dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo o księgach wieczystych³⁶, należało do sądów powiatowych, przy czym zgodnie z art. 40 tego dekretu notariusz, który sporządził akt mający być podstawą wpisu w księdze wieczystej, był umocowany do złożenia wniosku w imieniu interesowanych, a także do przedsięwzięcia w ich imieniu wszelkich czynności potrzebnych do uzyskania wpisu, w szczególności do wnoszenia środków odwoławczych; notariusz nie był jednakże uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej, a ponadto – stosownie do art. 41 – notariusz, który sporządził akt obejmujący umowę przenoszącą własność nieruchomości, był obowiązany z urzędu przesłać w ciągu tygodnia wypis aktu do sądu prowadzącego właściwą księgę wieczystą, wraz z wnioskiem o dokonanie wpisu. Przepis ten nie wyłączał uprawnienia zainteresowanych do złożenia wniosku o wpis.

Dekret z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym oraz dekret z dnia 18 lutego 1955 r. o przekazaniu państwowym biurom notarialnym niektórych dotychczasowych czynności sądowych zostały uchylone przez ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego³⁷, a zarazem 1 stycznia 1965 r. wszedł w życie Kodeks postępowania cywilnego³⁸. Według art. 480 k.p.c. postępowanie nakazowe i upominawcze należało do działania PBN z wyjątkiem czynności zastrzeżonych sądom.

Stosownie do art. 627 k.p.c. postępowanie spadkowe należało do zakresu działalności sądów i PBN, a jak stanowił art. 630 § 1 k.p.c., czynności w postępowaniu spadkowym należące do właściwości PBN realizował notariusz. Do właściwości PBN w postępowaniu spadkowym należały zabezpieczenie spadku i spis inwentarza (art. 633–639 k.p.c.), a także otwarcie i ogłoszenie testamentu (art. 646–654 k.p.c.). Oświadczenie o przyjęciu lub odrzuceniu spadku mogło być złożone w PBN lub w sądzie (art. 640 k.p.c.).

³⁵ Dz.U. z 1964 r. Nr 41, poz. 278.

³⁶ Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 320.

³⁷ Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 297.

³⁸ Brzmienie pierwotne: Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296; aktualnie: t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.

1 stycznia 1983 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³⁹. Artykuł 23 u.k.w.h. stanowił, że prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości PBN; czynności w zakresie prowadzenia ksiąg wieczystych dokonuje notariusz. Przekazanie notariatowi prowadzenia ksiąg wieczystych oraz przyznanie właściwości w postępowaniu nakazowym i upominawczym były jak dotychczas największym poszerzeniem kompetencji notariuszy.

Postępowanie nakazowe i upominawcze należało do kompetencji PBN do 1 października 1990 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁴⁰, na podstawie której (art. 1 pkt 39 tejże ustawy) postępowanie nakazowe i upominawcze przekazano na powrót do zakresu działania sądów rejonowych.

W międzyczasie, tj. 1 lipca 1989 r., weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 1989 r. – Prawo o notariacie⁴¹, która uchyliła ustawę notarialną z 1951 r. Rozpoczął się okres przejściowy pomiędzy upaństwowieniem polskiego notariatu a jego pełną reprivatyzacją. Jak stanowił art. 1 u.p.n.1989, dokonywanie czynności notarialnych należy do notariusza działającego w PBN oraz do notariusza prowadzącego indywidualną kancelarię notarialną. Notariusze działający w PBN mogli, zgodnie z art. 49 § 2 u.p.n.1989, dokonywać czynności określonych w przepisach o postępowaniu wieczysto-księgowym oraz o postępowaniu spadkowym. Czynności tych nie mogli natomiast dokonywać notariusze prowadzący indywidualne kancelarie notarialne.

Na podstawie art. 2 (z zastrzeżeniem art. 4) ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o notariacie oraz o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o księgach wieczystych⁴² utraciła moc ustawa notarialna z 1989 r., a weszła w życie ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie. Na mocy przepisów ustawy wprowadzającej zabezpieczenie spadku i spis inwentarza oraz otwarcie i ogłoszenie testamentu wróciły do właściwości sądów. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości znosił PBN i przekazywał prowadzenie ksiąg wieczystych właściwym sądom rejonowym po utworzeniu kancelarii notarialnych na obszarze właściwości znoszonego

³⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 341 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 318.

⁴¹ Dz.U. z 1989 r. Nr 33, poz. 176, dalej: u.p.n.1989.

⁴² Dz.U. z 1991 r. Nr 22, poz. 92.

biura – w okresie nie dłuższym niż 2 lata od dnia wejścia w życie przywołanej ustawy, tj. od 22 kwietnia 1991 r. Nastąpiła pełna reprivatyzacja polskiego notariatu. Katalog czynności notarialnych jest zawarty w art. 79 u.p.n., którego przepis w pkt 10 stanowi, że notariusz sporządza inne czynności wynikające z odrębnych przepisów.

By zachować porządek chronologiczny, należy przypomnieć, że od 2 października 2008 r. notariusze mogą sporządzać akty poświadczenia dziedziczenia jako ekwiwalentny do postępowania sądowego tryb poświadczenia dziedziczenia, co już omówiono powyżej.

Stosownie do art. 2 pkt 1 i 12 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw do art. 79 dodano pkt 1b o treści: „podejmuje czynności dotyczące europejskiego poświadczenia spadkowego”, a ponadto w dziale II po rozdziale 3a dodano rozdział 3b zatytułowany *Europejskie poświadczenie dziedziczenia*. Tym samym europejskie poświadczenie dziedziczenia (EPS) może być wydawane przez notariusza albo przez sąd (por. art. 1142² i art. 1142⁷ k.p.c.).

Tabela 2. Porównanie liczby EPS wydanych przez notariuszy i przez sądy w latach 2016–2025

Rok	EPS notariusze	EPS sądy	Razem
2016	19	0	19
2017	55	25	80
2018	59	33	92
2019	82	31	113
2020	98	34	132
2021	171	44	215
2022	161	48	209
2023	205	54	259
2024	224	44	268
2025	278	44	322
Razem	1 352	357	1 709

Źródło: dane uzyskane w Krajowej Radzie Notarialnej na podstawie wpisów w Rejestrze Spadkowym.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2, w Polsce ponad 79% wszystkich EPS zostało wydanych przez notariuszy. Udowodnili oni tym samym, że wywiązują się z nałożonych obowiązków, w tym także stosując prawo unijne.

Kolejna istotna nowelizacja art. 79 u.p.n. została przeprowadzona ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁴³, w której na podstawie art. 4 pkt 4 dodano pkt 8a o treści: „składa wnioski o wpis w księdze wieczystej wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu w księdze wieczystej”.

Zakres kognicji sądu i notariatu podlegał różnym zmianom. Od 1 kwietnia 1955 r. do 1 października 1990 r. postępowanie nakazowe i postępowanie upominawcze należały do kompetencji PBN, natomiast od 22 grudnia 1964 r. do 14 lutego 1991 r. prowadzenie ksiąg wieczystych należało do właściwości PBN. Zmieniała się także rola notariatu w prawie spadkowym. Powierzenie notariuszom tzw. notarialnego poświadczenia dziedziczenia, ekwiwalentnego do trybu sądowego, stanowiło niewątpliwie najbardziej istotną zmianę.

Zakres ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy

Jak już wspomniano i co wielokrotnie podkreśla się w doktrynie, pozycja ustrojowa notariusza jest trudna do określenia z uwagi na przenikające się elementy publicznoprawne i prywatnoprawne.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 18 grudnia 2013 r. stwierdził, że:

Notariusz jest określany w doktrynie mianem organu pomocniczego wobec wymiaru sprawiedliwości, aktywnego uczestnika szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, organu obsługi prawnej, organu ochrony prawnej, podmiotu sprawującego jurysdykcję prewencyjną itp. Między pozycją ustrojową oraz zadaniami sądów i notariuszy zachodzi jednak zasadnicza różnica, gdyż notariusz nie rozstrzyga sporu o prawo ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Część jego kompetencji można jednak określić mianem decyzji stosowania prawa; chodzi zwłaszcza o wydawanie aktów na

⁴³ Dz.U. z 2015 r. poz. 218.

podstawie postępowań stanowiących przejaw ochrony prawnej i będących wręcz równoważnikiem postępowania sądowego⁴⁴.

Przytoczony powyżej pogląd Sądu Najwyższego zasadniczo zachował swoją aktualność, ale w pewnym zakresie wymaga komentarza. Notariusz dokonujący czynności nie rozstrzyga w ścisłym znaczeniu sporu o prawo. Ogólnie rzecz ujmując, bezsporność między stronami warunkowała dotychczas dopuszczalność dokonania czynności notarialnej. W literaturze przedmiotu notariusze byli określani mianem „sędziów braku sporu”⁴⁵. To podejście jest zapewne źródłem tradycji tytułowania w centralnej Polsce notariuszy *per* „Pani Sędzio”, „Panie Sędzio”.

Od 2018 r., tj. od wejścia w życie ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw, bezsporność przestała być bezwzględnym warunkiem dokonania czynności prawnej. Notariusz nie może odmówić sporządzenia aktu powołania lub odwołania zarządcy sukcesyjnego lub tymczasowego przedstawiciela tylko ze względu na sam fakt istnienia sporu między stronami. Decydujące znaczenie ma zgoda większości – wymaganej przepisem prawa – osób, którym przypada udział w przedsiębiorstwie. Notariusz musi rozstrzygnąć, komu i w jakim procencie przysługuje udział w przedsiębiorstwie. Jeżeli zgodę na powołanie lub odwołanie zarządcy sukcesyjnego albo tymczasowego przedstawiciela wyraziła wymagana ustawowo większość osób uprawnionych, pomimo sprzeciwu mniejszości wyrażonego nawet *expressis verbis*, notariusz ma obowiązek sporządzić odpowiednio akt powołania lub odwołania zarządcy sukcesyjnego albo tymczasowego przedstawiciela. W tym kontekście przy powoływaniu i odwoływaniu zarządcy sukcesyjnego albo tymczasowego przedstawiciela notariusz pełni funkcję quasiorzecznictwą i w pewnym określonym ustawowo zakresie staje się „sędzią kontrolowanego ustawą sporu”.

Przepisy przewidywały analogiczną funkcję notariusza także wcześniej. Od 2 października 2008 r., zgodnie z art. 665 § 1 k.p.c. (w brzmieniu nadanym

⁴⁴ Uchwała SN z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt III CZP 82/13, OSNC 2014, nr 10, poz. 101.

⁴⁵ A. Redelbach, *Prawo o notariacie. Komentarz*, Toruń 2002, s. 204.

przez art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw⁴⁶), sąd spadku albo notariusz wyda osobie powołanej na wykonawcę testamentu, na jej wniosek, zaświadczenie, w którym wymieni imię, nazwisko, miejsce ostatniego zamieszkania oraz datę i miejsce śmierci spadkodawcy, imię, nazwisko i miejsce zamieszkania wykonawcy testamentu, a także zamieści stwierdzenie, że dana osoba została powołana na wykonawcę testamentu; w zaświadczeniu wskazuje się też prawa i obowiązki wykonawcy testamentu, jeżeli zostały one określone przez spadkodawcę.

Stosownie do art. 649 § 1 k.p.c. testament otwiera i ogłasza sąd albo notariusz. Ogłoszeniu podlegają wszystkie testamenty, w tym także testamenty nieważne lub odwołane. Ważność testamentu i skuteczność zawartych w nim rozrządzeń podlegają ocenie nie na etapie otwarcia i ogłoszenia testamentu, ale dopiero na etapie stwierdzenia praw do spadku przed sądem albo notariuszem przy notarialnym poświadczeniu dziedziczenia. Przed formalnym potwierdzeniem praw do spadku w zasadzie brak organu mającego pełną kompetencję do stwierdzenia skuteczności powołania wykonawcy testamentu lub oceny zakresu jego uprawnień. W doktrynie niejednolicie wyznacza się granice badania ważności testamentu przy wydawaniu zaświadczenia dla wykonawcy testamentu⁴⁷. Sąd Najwyższy przyjął, że w sprawie o wydanie zaświadczenia wykonawcy testamentu sąd spadku bada istnienie testamentu i jego ważność ze względu na jego formę⁴⁸. Stanowisko to zostało krytycznie przyjęte w literaturze⁴⁹. Za słuszny należy uznać pogląd P. Księżaka, że przy wydawaniu zaświadczenia wykonawcy testamentu na podstawie art. 665 § 1 k.p.c. obowiązkiem notariusza jest jedynie zbadanie formy testamentu pod względem widocznych cech zewnętrznych i jego treści dotyczącej ustanowienia wykonawcy⁵⁰. Tym samym notariusz musi rozstrzygnąć, czy testament jest ważny pod względem zachowania warunków formalnych oraz czy

⁴⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 181, poz. 1287.

⁴⁷ Szerzej: A. Stempniak, [w:] *Prawo i postępowanie spadkowe. Komentarz*, red. K. Osajda, art. 665 k.p.c.

⁴⁸ Uchwała SN z 18 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 34/12, OSNC 2013, nr 2, poz. 15.

⁴⁹ Por. częściowo krytyczną głosę P. Księżaka, *Glosa do uchwały SN z 18.07.2012 r., III CZP 34/12*, „Rejent” 2013, nr 5, s. 134 *et seq.* oraz krytyczną głosę M. Rzewuskiego, *Glosa do uchwały SN z 18.07.2012 r., III CZP 34/12*, „Palestra” 2013, nr 9–10, s. 181 *et seq.*

⁵⁰ P. Księżak, *op. cit.*, s. 142.

ustanowienie wykonawcy pozostaje w zgodzie z przepisami prawa materialnego. Decyzja notariusza w przedmiocie wydania zaświadczenia wykonawcy testamentu ma zatem charakter rozstrzygnięcia, gdyż w istocie wydawszy zaświadczenie, notariusz potwierdza, że ustanowienie wykonawcy jest skuteczne, odmówiwszy zaś jego wydania, potwierdza, że ustanowienie wykonawcy nie było skuteczne. Zaświadczenie wydane przez notariusza jest dokumentem legitymującym wykonawcę testamentu do występowania w obrocie, a decyzja notariusza jest niezwykle istotna, gdyż ustanowienie wykonawcy testamentu wyłącza możliwość zarządzania majątkiem spadkowym przez spadkobierców.

Kompetencje notariusza w zakresie sporządzania APD, EPS, aktów powołania lub odwołania zarządcy sukcesyjnego lub tymczasowego przedstawiciela, a także wydawania zaświadczeń wykonawcy testamentu można zaliczyć do kategorii – jak to określił Sąd Najwyższy – „decyzji stosowania prawa”.

Wyżej wymienione czynności notarialne są także klasyfikowane w literaturze jako czynności dokumentujące stan prawny, przy czym wskazuje się na następujące ich wspólne cechy:

- dokonywane są samodzielnie przez notariusza,
- nie zawierają żadnych oświadczeń uczestników czynności notarialnej,
- nie są formą czynności prawnej,
- wymagają zastosowania prawa i dokonania subsumcji ustalonego stanu faktycznego do zrekonstruowanej normy prawnej,
- dokument notarialny powstały w wyniku dokonania tych czynności notarialnych ma charakter deklaratoryjny oraz – jako dokument urzędowy – jest dowodem tego, co zostało w nim poświadczony (art. 244 k.p.c.)⁵¹.

Jak trafnie stwierdził M. Walasik: „od strony konstrukcyjnej dokonanie tych czynności wymaga podjęcia autonomicznej decyzji, która stanowi rezultat operacji intelektualnej przeprowadzanej według swoistego schematu”⁵². Tryb dokonywania czynności notarialnych jest ściśle uregulowany przepisami u.p.n. Z tego względu w doktrynie wyróżnia się tzw. postępowanie notarialne. Jest ono ujmowane jako wyodrębnione z postępowania cywilnego pozasądowe

⁵¹ D. Sałajczyk, [w:] *Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022, s. 430.

⁵² M. Walasik, *Kształtowanie zakresu ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 10, s. 592.

postępowanie, polegające na całościowej i zorganizowanej działalności notariuszy zmierzającej do dokonania czynności notarialnej i urzeczywistnienia prawa materialnego⁵³. Według innego ujęcia tryb dokonywania czynności notarialnych stanowi postępowanie cywilnoprawne, a przy tym wskazuje, że rola notariusza jest zbliżona do roli sądu – w obu przypadkach mamy do czynienia z udzieleniem ochrony prawnej w najszerszym znaczeniu⁵⁴.

W uzasadnieniu uchwały z 29 maja 1990 r.⁵⁵ (a zatem wydanej w okresie obowiązywania poprzedniej u.p.n.) Sąd Najwyższy stwierdził, że:

Notariusz w ramach zakreślonych w art. 50 prawa o notariacie⁵⁶ sprawuje jurysdykcję prewencyjną, oddziałując na zainteresowanych kontrahentów, aby swoje stosunki prawne ukształtowali zgodnie z prawem i zasadami współzycia społecznego. Postępowanie notarialne bowiem jest postępowaniem cywilnym, unormowanym przepisami prawa o notariacie.

Istotne jest, jakie obowiązki na notariusza nakładają przepisy u.p.n. Są to:

- obowiązek odmowy dokonania czynności sprzecznej z prawem (art. 81 u.p.n.),
- obowiązek czuwania nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne (art. 80 § 2 u.p.n.),
- obowiązek udzielania stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (art. 80 § 3 u.p.n.).

Notariusz zgodnie z zasadami postępowania notarialnego, opartego na bezstronności (por. art. 80 § 2 u.p.n.), sprawuje jurysdykcję prewencyjną poprzez eliminację z obrotu potencjalnych czynności sprzecznych

⁵³ Za: A.J. Szereda, *Rozważania o „postępowaniu notarialnym”*, „Rejent” 2012, nr 5, s. 120.

⁵⁴ A. Oleszko, R. Pastuszko, *Tryb dokonywania czynności notarialnych jako postępowanie o charakterze cywilnoprawnym*, „Rejent” 2010, nr 7–8, s. 84.

⁵⁵ Uchwała SN z 29 maja 1990 r., sygn. akt III CZP 29/90, OSNC 1990, nr 12, poz. 150.

⁵⁶ Przepis ten, będący odpowiednikiem obecnie obowiązującego art. 81 u.p.n., stanowił, że notariusz odmówi dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem albo naruszającej zasady współzycia społecznego.

z prawem (por. art. 81 u.p.n.) lub zasadami współżycia społecznego⁵⁷, a poprzez obowiązek wyjaśniająco-informacyjny (por. art. 80 § 3 u.p.n.) eliminuje także ewentualne spory, które mogą powstać w przyszłości.

Podsumowanie - wnioski *de lege ferenda*

W okresie upaństwowienia notariatu (w latach 1952–1991) zakres jego kognicji był bardzo szeroki. Zmiana ustroju spowodowała przeniesienie wielu spraw na powrót do sądów. Obecnie można zauważyć trend przeciwny, zmierzający do odciążenia sądów z zadań z zakresu ochrony prawnej i przeniesienia ich do notariatu. Czy jest to prawidłowy kierunek? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Jeżeli wyłączną motywacją jest poprawa sytuacji w sądownictwie poprzez odjęcie mu części zadań, kierunek ten nie zawsze musi być prawidłowy. Jednakże, jeżeli w ślad za tym idzie przekonanie, że przeniesienie określonych spraw z sądów do notariatu poprawi efektywność ich załatwiania i będzie miało pozytywny skutek dla obywateli, jest to kierunek jak najbardziej zasługujący na poparcie.

Najlepiej ilustruje tę kwestię przykład postępowań spadkowych. Postępowanie sądowe w sprawach o stwierdzenie praw do spadku trwa średnio 3–6 miesięcy, podczas gdy średni czas wydania APD przez notariusza to 1–2 tygodnie. Podobne różnice czasowe obserwuje się w innych kategoriach spraw przekazanych notariuszom (np. oświadczenia o odrzuceniu spadku), co ma istotne praktyczne znaczenie dla obywateli potrzebujących szybkiego załatwienia swoich spraw. Niebagatelne znaczenie dla obywateli ma tutaj także elastyczność notariuszy w umówieniu terminu załatwienia sprawy, który jest dostosowany do oczekiwań stron. W postępowaniach sądowych nie ma takiej możliwości i strony nie mogą zasadniczo dostosować terminu rozprawy lub posiedzenia do własnych potrzeb i możliwości.

Argumentem wzmacniającym powyższą tezę jest fakt, że odciążenie sądów ma pozytywny wpływ na jakość orzecznictwa, gdyż sędziowie mogą poświęcić

⁵⁷ Por. uchwała SN z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt III CZP 82/13, OSNC 2014, nr 10, poz. 101.

więcej czasu i uwagi sprawom rzeczywiście wymagającym sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zmniejszenie obciążenia sądów pozwala na lepsze wykorzystanie kwalifikacji zawodowych sędziów oraz koncentrację na najważniejszych zadaniach wynikających z konstytucyjnej roli sądów.

Dodatkową korzyścią jest poprawa dostępności usług prawnych, wynikająca z liczby i rozmieszczenia kancelarii notarialnych oraz większej elastyczności w organizacji pracy notariuszy. W Polsce na koniec 2025 r. funkcjonowało 3507 kancelarii notarialnych, gdzie pracowało 4297 notariuszy, którzy mogą dostosowywać godziny pracy do potrzeb stron, a także mogą w uzasadnionych przypadkach dokonywać czynności poza siedzibą kancelarii. Ma to szczególne znaczenie dla osób starszych lub schorowanych, dla których opuszczenie miejsca pobytu często stanowi niemałą trudność lub wręcz jest niemożliwe.

Sądy powinny rozstrzygać sprawy sporne, na tym bowiem polega – ogólnie rzecz ujmując – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sprawy bezsporne, mieszczące się w zakresie szeroko pojętej ochrony prawnej, powinny być przekazane do właściwości innych organów. Dotychczasowe doświadczenie notariuszy, dokonujących czynności ekwiwalentnie z sądami z zakresu prawa spadkowego, uzasadnia przekazanie im szeregu spraw bezspornych.

W pierwszej kolejności należy wskazać na sprawy małżeńskie:

- rozwiązanie małżeństwa bez orzekania o winie na zgodny wniosek małżonków, w sytuacji gdy nie mają oni wspólnych małoletnich dzieci ani nie sprawują wspólnie pieczy zastępczej,
- ustanowienie separacji na zgodny wniosek małżonków,
- zniesienie separacji na zgodny wniosek małżonków.

Potencjał notariuszy w załatwianiu spraw małżeńskich jest ogromny. Nietety Prezydent RP zawetował ustawę z dnia 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2121), która wprowadzała do polskiego porządku prawnego możliwość pozasądowego rozwiązania małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. W najbliższym czasie trudno zatem oczekiwać jakichkolwiek zmian w tym zakresie, tym bardziej przeniesienia bezspornych spraw małżeńskich z sądów do notariatu.

Kolejną grupę stanowić powinny sprawy rejestrowe:

- wpisy w księgach wieczystych,
- wpisy w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

Z całą mocą należy przy tym podkreślić, że nie chodzi o przeniesienie do właściwości notariatu prowadzenia ksiąg wieczystych czy Rejestru Przedsiębiorców. Nie ma natomiast przeszkód, aby notariusze w związku z przeprowadzanymi czynnościami notarialnymi, poprzez system teleinformatyczny, dokonywali wpisów odpowiednio w księgach wieczystych lub Rejestrze Przedsiębiorców. Notariusze mają doświadczenie w tym względzie wynikające zarówno z faktu, że kiedyś prowadzenie ksiąg wieczystych było we właściwości PBN, jak i z tego, że obecnie dokonują rejestracji APD w Rejestrze Spadkowym oraz zgłaszają do CEIDG czynności związane z zarządem sukcesyjnym.

Szczególną kategorię spraw stanowią tzw. notarialne nakazy zapłaty. Wydanie nakazu zapłaty nie jest rozstrzygnięciem sporu, gdyż spór pojawia się dopiero wówczas, gdy pozwany wniesie środek zaskarżenia. Postępowanie takie jest pozbawione również zasadniczego elementu rozstrzygania o słuszności dochodzonego roszczenia, a przedmiotem badania przed wydaniem nakazu zapłaty jest jedynie zachowanie wymaganych warunków formalnych. Wydanie nakazu zapłaty nie następuje zatem w sytuacji spornej, która może dopiero zaistnieć po wydaniu nakazu i nie jest również rozstrzygnięciem takiego sporu, a zatem nie mieści się w definicji sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁵⁸. Należy przy tym dodać, że nie chodzi o powrotne przeniesienie postępowania nakazowego i postępowania upominawczego do kompetencji notariatu, ale o wprowadzenie osobnego notarialnego nakazu zapłaty, który stanowiłby tytuł egzekucyjny i po nadaniu klauzuli wykonalności mógłby być podstawą egzekucji przeciwko dłużnikowi.

BIBLIOGRAFIA

Celiński D., *Zmiany katalogu czynności notarialnych*, [w:] *XX lat polskiego notariatu w Unii Europejskiej*, red. P. Marquardt, Warszawa 2024.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Księżak P., *Glosa do uchwały SN z 18.07.2012 r., III CZP 34/12, „Rejent”* 2013, nr 5.

Mrotek A., *Atypowe czynności notarialne*, Toruń 2023.

⁵⁸ Trafnie ujęła to A. Mrotek, *Atypowe czynności notarialne*, Toruń 2023, s. 370.

- Oleszko A., Pastuszko R., *Tryb dokonywania czynności notarialnych jako postępowanie o charakterze cywilnoprawnym*, „Rejent” 2010, nr 7–8.
- Oleszko A., *Przymus notarialny*, „Rejent” 1994, nr 5.
- Oleszko A., *Ustrój polskiego notariatu*, Zakamycze 1999.
- Oleszko A., *Z cywilnoprawnej problematyki czynności notarialnych*, „Rejent” 1991, nr 1.
- Organy ochrony prawnej*, red. P. Kuczma, Warszawa 2024.
- Prawo i postępowanie spadkowe. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2022.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Warszawa 2015.
- Prawo o notariacie. Komentarz*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2022.
- Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022.
- Redelbach A., *Prawo o notariacie. Komentarz*, Toruń 2002.
- Rzewuski M., *Glosa do uchwały SN z 18.07.2012 r., III CZP 34/12*, „Palestra” 2013, nr 9–10.
- Szereda A.J., *Rozważania o „postępowaniu notarialnym”*, „Rejent” 2012, nr 5.
- Walasik M., *Kształtowanie zakresu ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 10.
- XX lat polskiego notariatu w Unii Europejskiej*, red. P. Marquardt, Warszawa 2024.

Wpływ ustroju zawodu asystenta sędziego na stan zwłoki w rozpoznawaniu spraw

STRESZCZENIE

Rozdział prezentuje zagadnienie kognicji sądu z perspektywy już istniejących możliwości odciążenia sędziów od wykonywania tych czynności, które mogliby realizować asystenci. Omówiono podstawowe funkcje sądu, a także – w tym kontekście – teoretyczne i praktyczne aspekty zawodu asystenta sędziego. Opracowanie przedstawia rozbieżności między lakonicznymi regulacjami dotyczącymi zakresu kompetencji asystentów sędziów a praktycznym wymiarem zadań przeciwstawionych asyistentom w różnych sądach powszechnych. Spróbowano wskazać, że obecnie funkcjonujący ustroj zawodu asystenta sędziego wpływa na stan zwłoki w rozpoznawaniu spraw. W końcowej części zademonstrowano, jaki model pracy sędziego z asystentem, przy oddaniu jakich kompetencji w zakres obowiązków asystenta, odciążyłyby sędziów i przyspieszyłby rozpoznawanie spraw.

Słowa kluczowe: kognicja sądu, asystent sędziego, funkcje sądu, odciążenie sędziów

SUMMARY

The Chapter presents the issue of the cognizance of the court from the perspective of the already existing possibilities of relieving judges from performing those activities that could be carried out by assistants. The basic functions of the court are discussed, as well as, in this context, the theoretical and practical aspects of the system of the profession of assistant judge. The study presents the discrepancies between the laconic regulations on the scope of competence of assistant judges and the practical dimension of tasks opposed to assistants in various courts of general jurisdiction. An attempt has been made to demonstrate that the current system of the judicial assistant profession influences the state of delay in the adjudication of cases. In the final part, it is demonstrated what model of the judge's work with an assistant, with the

delegation of what competencies to the assistant's scope of work, would lead to relieving the burden on judges and speeding up the recognition of cases.

Keywords: court cognizance, assistant judge, court functions, relieving judges

Wstęp

Zagadnienie kognicji sądu, a więc w gruncie rzeczy tego, co powinno należeć do zakresu działalności sądów, będzie przedstawione w niniejszym opracowaniu z perspektywy istniejących już możliwości odciążenia sędziów od wykonywania tych czynności, które z powodzeniem mogliby realizować asystenci. Proponowany zakres czynności asystentów sędziów, sygnalizowany w pracy, choć momentami może budzić wrażenie przekroczenia granicy wyznaczonej przez zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisły sąd, jest w gruncie rzeczy najefektywniejszy i najprostszy do wprowadzenia – odpowiadający na stan zapaści polskiego sądownictwa. Dostrzegam, że pierwszym krokiem, który realizuje cel odciążania sędziów, jest sprawna wewnętrzna organizacja sądów, polegająca na pełnym wykorzystaniu możliwości i kompetencji zatrudnionych kadr. Asystenci sędziów mogą dostarczyć sędziom cennego wsparcia, a tym samym prowadzić do polepszenia jakości i sprawności rozstrzygania spraw sądowych¹. Ufam, że cel odciążania sędziów – jakim bez wątpienia jest przyspieszenie postępowań sądowych – daje się osiągnąć m.in. dzięki wprowadzeniu proponowanych zmian. Jestem także przekonany, że asystenci sędziów mogą przyczynić się do zdecydowanego odciążenia sędziów w zakresie obowiązków innych niż ściśle sędziowskie².

Celem przedstawionej pracy jest zatem prezentacja aktualnego stanu zawodu asystenta sędziego. W tym zaś zakresie niezbędne okazało się przywołanie stosownych regulacji określających zakres czynności, kompetencje asystenta sędziego w procedurze cywilnej oraz procedurze karnej. To z kolei pozwoliło ukazać praktyczny wymiar zadań i czynności podejmowanych

¹ Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (dalej: CCJE), Rola Asystentów Sędziów, nr 22, Strasburg 2019, s. 3.

² *Ibidem*, s. 4; zob. także: opinia CCJE, nr 6, 2004, pkt 65.

przez asystentów sędziów w różnych sądach powszechnych. Rysujący się na tym tle kontrast dał asumpt do postawienia tezy, że obecnie funkcjonujący zawód asystenta sędziego wpływa na stan zwłoki w rozpoznawaniu spraw. Spostrzeżenie wyłaniającego się z tej tezy problemu nakazało w niniejszej pracy postawić cel rangi generalnej. Mianowicie zademonstrowanie, jaki model pracy sędziego z asystentem, przy oddaniu jakich kompetencji w zakres obowiązków asystenta, odciążąłby sędziów i przyspieszyłby rozpoznawanie spraw.

Funkcja wymiaru sprawiedliwości i prawnej ochrony jednostki

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 1 grudnia 2008 r.³, sądy sprawują dwie funkcje: funkcję wymiaru sprawiedliwości oraz funkcję ochrony prawnej jednostki. W wyroku tym TK wskazał, że czynności z zakresu ochrony prawnej jednostki mogą zostać powierzone organom niesprawującym funkcji wymiaru sprawiedliwości, natomiast wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podobny podmiot. Z funkcji wymiaru sprawiedliwości wywodzi się zasada demokratycznego państwa prawnego, jaką jest jego sprawowanie przez niezawisły sąd. W tym względzie nie budzi wątpliwości regulacja wynikająca z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca w aktach prawnych wielokrotnie wyróżnia pojęcie wymiaru sprawiedliwości, które wiąże się wyłącznie z działalnością sądów. Dla przykładu należy podać regulację ujętą w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, w której wprost jest mowa, że: „zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie”⁴. Z przywołanego znaczenia funkcji wymiaru sprawiedliwości wynika, że tylko sędziowie są uprawnieni do rozstrzygania sporów o prawo⁵. W rozwinięciu tego zapatrywania warto podkreślić, że kategoriami spraw

³ Wyrok TK z 1 grudnia 2008, sygn. akt P 54/07, OTK-A 2008, nr 171, poz. 10.

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 133 (dalej: p.u.s.p.), art. 2 § 1.

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 4.

oddelegowanych do wyłącznej kompetencji sędziego sprawującego wymiar sprawiedliwości będą nie tylko te objęte gwarancjami konstytucyjnymi, ale i te, które wprost wymagają rozstrzygnięcia wątpliwości (sporu) co do prawa materialnego⁶. Realizacja funkcji wymiaru sprawiedliwości nie może zostać powierzona żadnemu innemu organowi⁷.

Jak już wskazano, sądy sprawują także funkcję ochrony prawnej jednostki. Wobec tego nie jest wykluczone powierzenie innym organom kompetencji do wydawania niektórych rozstrzygnięć i decyzji procesowych. Legalność wydawanych orzeczeń przez takie organy powinna podlegać kontroli przez niezawisły sąd⁸. Prawidłowe rozumienie funkcji ochrony prawnej powinno uwzględniać rodzaj działań zmierzających do ochrony porządku prawnego i ochrony indywidualnych praw podmiotowych obywatela. Czynnościom podejmowanym w ramach ochrony prawnej musi z kolei towarzyszyć cel zapewnienia prawidłowości funkcjonowania porządku prawnego. Nie można bowiem zapominać, że ochrona prawna jednostki, choć jest funkcją sądu niezależną od sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to jednak nadal jest rodzajem zorganizowanej działalności ukierunkowanej na ochronę praw i wolności obywatela⁹. Organy, którym przypisano kompetencję prawnej ochrony jednostki, zarówno są odpowiedzialne w ramach podejmowanych czynności za utrzymywanie standardu konstytucyjnego ochrony prawnej obywatela, a także są zobligowane do utrzymywania za pośrednictwem wydawanych decyzji odpowiednich stosunków społecznych. Pozbawienie takiego organu atrybutu niezawisłości nie sprawia, że taki organ w sprawowaniu swojego urzędu jest zwolniony od strzeżenia wartości współtworzących standard prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego¹⁰.

Działalność sądu skupiającą się na realizacji funkcji ochrony prawnej jednostki można sprowadzić do tego rodzaju czynności, które mają charakter

⁶ B. Bachurska, *Konstytucyjne aspekty udziału referendarza sądowego w postępowaniu karnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2022, nr 37, s. 14.

⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 343.

⁸ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 6.

⁹ M. Kruk *et al.*, *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019, s. 39–40.

¹⁰ F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2003, s. 16.

powtarzalny, nieskomplikowany (jednoznaczny) pod względem prawnym. W praktyce przełoży się to na kategorię czynności procesowych, które są formalne lub – z innej strony – procesowo-przygotowawcze. Takie, które nie wymagają szerokich kompetencji prawniczych, lecz zaledwie podstawowych. W tym miejscu należy podzielić pogląd doktryny, że:

działalność nazywana ochroną prawną jest jednym z głównych środków ochrony praworządności i ma dla każdego praworządnego państwa istotne znaczenie, zmierza bowiem do zabezpieczenia prawa poprzez zapewnienie jego kompletności, koherencji i harmonii, co w konsekwencji prowadzi do istnienia prawa skutecznego, efektywnego, trwałego, klarownego, przystępnego i legalnego¹¹.

Zawód asystenta sędziego – aspekty: teoretyczny i praktyczny

Zawód asystenta sędziego został powołany na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z uzasadnienia projektu powyższej ustawy wynikało, że asystenci sędziów jako wysoko wykwalifikowani prawnicy będą z powodzeniem usprawniać służbę sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości¹². Początkowo uważano, że asystent powinien wykonywać „samodzielnie czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania, w zakresie określonym w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości” (art. 140 § 1 p.u.s.p.). Obecnie mamy do czynienia z lapidarnym ujęciem zakresu czynności asystenta sędziego¹³. Przepisy zarówno o charakterze wykonawczym, jak i o randze ustawowej zostały ukształtowane nie dość szczegółowo. Na podstawie obecnego stanu prawnego asystentowi sędziego można przydzielić w zasadzie każdą czynność – od typowo sekretarskiej, takiej jak kserowanie kart z akt,

¹¹ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (1989–1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001, s. 3.

¹² Druk nr 1656, III kadencja, 12 stycznia 2000 r.

¹³ K. Woch, *Status prawny asystenta sędziego w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2025, s. 27–28.

po sporządzenie projektu wyroku i jego uzasadnienia. W kontekście regulacji kompetencyjnych asystenta sędziego warto zwrócić uwagę na rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów¹⁴. Zgodnie z przepisami rozporządzenia asystent, na zlecenie sędziego i pod jego kierunkiem, sporządza projekty zarządzeń, orzeczeń lub ich uzasadnień. Samodzielnie natomiast asystent sędziego analizuje akta sprawy we wskazanym zakresie, kontroluje stan spraw odroczonej, zawieszonych lub oczekujących na podjęcie czynności przez sędziego albo sąd, zwraca się do osób i instytucji o nadesłanie informacji lub dokumentów niezbędnych do przygotowania sprawy do rozpoznania, sporządza odpowiedzi na pisma niebędące pismami procesowymi, gromadzi we wskazanym zakresie orzecznictwo i literaturę przydatne do rozpoznawania spraw lub wykonywania innych zadań powierzonych sędziom w danym wydziale. Z aktualnego brzmienia art. 155 § 1 ustawy p.u.s.p.¹⁵ wynika, że asystent sędziego wykonuje czynności polegające na przygotowaniu spraw sądowych zmierzających do ich rozpoznania oraz czynności z zakresu administracji sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 – zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, tj.:

Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. [...] Sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio.

Poszukując dalszych odniesień ustawowych, trzeba przypomnieć, że do czasu wejścia w życie art. 47² k.p.c.¹⁶ asystenci sędziego nie mieli żadnych

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów, Dz.U. z 2012 r. poz. 1270.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334.

¹⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.

uprawnień do wydawania jakichkolwiek zarządzeń w toku postępowania cywilnego, mogli natomiast sporządzać projekty orzeczeń i zarządzeń. Przygotowywali także projekty pism czy odezw sądowych. Obecnie zatrzymaliśmy się na etapie, gdy asystent sędziego w postępowaniu cywilnym, w trybie art. 47² § 1 k.p.c., może wydawać zarządzenia, z wyjątkiem zarządzenia o zwrocie pisma procesowego, w tym pozwu. W każdym przypadku przewodniczący z kolei może uchylić lub zmienić zarządzenie asystenta. Ustawodawca przewidział również, że w ciągu tygodnia od dnia doręczenia stronie zarządzenia asystenta sędziego o wezwaniu do uiszczenia opłaty, z pouczeniem o terminie i sposobie wniesienia zastrzeżenia, strona może wnieść zastrzeżenie do zarządzenia asystenta sędziego o wezwaniu do uiszczenia opłaty. W Kodeksie postępowania cywilnego istnieje również regulacja, która jest stosowana w praktyce niezwykle rzadko. Mowa o art. 183⁸ § 4 k.p.c., który stanowi, że przewodniczący może wezwać strony do udziału w spotkaniu informacyjnym dotyczącym polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji. Spotkanie informacyjne może prowadzić sędzia, referendarz sądowy, urzędnik sądowy, asystent sędziego lub stały mediator. W postępowaniu karnym natomiast brakuje choćby takiej regulacji, która pozwalałaby asystentowi sędziego wydać zarządzenie. Na marginesie warto podkreślić, że asystentowi sędziego w postępowaniu karnym nie przyznaje się w zasadzie jakichkolwiek kompetencji. W art. 177 § 1a, art. 250 § 3b, art. 374 § 5, art. 390 § 3 i 4, art. 517b § 2b k.p.k.¹⁷ jest mowa o roli asystenta sędziego, który czuwa nad właściwym przebiegiem różnych posiedzeń organizowanych przy użyciu urządzeń technicznych, w miejscu przebywania podejrzanego, oskarżonego, oskarżyciela posiłkowego, oskarżyciela prywatnego lub świadka.

Powyższa analiza wymaga powtórzenia, że asystent sędziego – zgodnie z istotą powołania takiej funkcji – miał wykonywać czynności polegające na przygotowaniu spraw sądowych zmierzających do ich rozpoznania oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów. Nie wszelkiej działalności administracyjnej, lecz wyłącznie tej bezpośrednio związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sąd (art. 155 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych). Co znamienne, z odesłania zawartego w art. 155 § 1

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 46.

ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych do art. 8 pkt 2 niniejszej ustawy, który z kolei odsyła do art. 1 § 3 tej ustawy, wynika, że asystenci sędziów mogą wykonywać również zadania z zakresu prawnej ochrony jednostki. Praktyka tymczasem wskazuje, że w różnych sądach rola asystenta sędziego jest pojmowana bardzo różnie. Niewyjaśniona pozostaje też przyczyna, dla której wewnętrzne zakresy czynności asystentów sędziów różnią się między sobą w ten sposób, że nawet w sądach jednej apelacji spotyka się na tym tle gruntowne różnice.

Brak szczegółowych przepisów o randze ustawowej, odnoszących się do zadań asystenta sędziego, doprowadził do sytuacji, w której – w zależności od sądu, w którym asystent świadczy pracę, oraz w zależności od sędziego, z którym współpracuje – na mocy stosunku pracy jest obowiązany do wykonywania wszelkich czynności związanych z działalnością sądu. Tytułem przykładu należy wskazać, że w jednym sądzie asystent zajmuje się kserowaniem kart z akt, tworzy akta zastępcze, kseruje zarzuty apelacji, poszukuje biegłych odpowiedniej specjalności do sporządzenia opinii w sprawie, protokołuje, dekretuje wpływ nowych spraw, przygotowuje drobne projekty orzeczeń w sprawach, przygotowuje projekty postanowień klauzulowych. W innym sądzie z kolei obowiązki asystenta skupiają się wyłącznie wokół przygotowywania merytorycznych projektów: wyroków, postanowień i ich uzasadnień. Kolejna z opcji, która jest najpowszechniej zauważana w sądach warszawskiej apelacji, przewiduje taki podział obowiązków asystentów, w którym brakuje w postępowaniach cywilnych pisma procesowe i zarządzenia wydają w trybie art. 47² k.p.c. W znacznej części niewielkich sądów jest zauważalna tendencja, według której asystenci sędziów przygotowują projekty orzeczeń kończących postępowanie w sprawie wraz z uzasadnieniem – jeszcze przed przeprowadzeniem postępowania dowodowego. Najczęściej nie doprowadza to jednak do usprawnienia procesu rozpoznania sprawy, gdyż okoliczności wywodzące się z przeprowadzonego postępowania dowodowego zbyt często zmieniają wizję ostatecznego rozstrzygnięcia.

Choć katalog czynności asystenta sędziego wydaje się otwarty, to jednak z powyższego wywodu wynika, że dotąd nie wypracowano jednego modelu współpracy sędziego z asystentem. Dodatkowo, co z ubolewaniem należy stwierdzić, przepisy pozwalają na zbyt rozległe ukształtowanie obowiązków asystentów sędziów, a przy tym w dostateczny sposób nie precyzują

kompetencji asystenta. Obowiązujące regulacje sprawiają, że pozycja asystenta sędziego nie jest samodzielna. Tak w postępowaniu cywilnym, jak w postępowaniu karnym asystentowi sędziego nie dodaje się czynności w zakres jego kompetencji, które mają charakter formalny, procesowo-przygotowawczy. Przy okazji należy dostrzec, że w postępowaniu cywilnym asystenci sędziów podejmują jednak w drodze zarządzeń różne decyzje, które można traktować jako wykonywanie zadań mieszczących się w kategorii ochrony prawnej jednostki. W skali kraju nie stanowi to jednak standardu. Dalej standardem jest taki model pracy sędziego z asystentem, w ramach którego asystent przygotowuje wszelkie projekty, a sędzia je akceptuje lub zmienia.

Wnioski – propozycje zmian

Wprowadzenie zawodu asystenta sędziego do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości bezsprzecznie miało na celu odciążenie sędziów od konieczności podejmowania czynności niewymagających zachowania konstytucyjnej zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisły sąd. Jak już podkreślano, powinny to być czynności procesowe, które są formalne, procesowo-przygotowawcze, a ponadto powtarzalne i nieskomplikowane pod względem prawnym. Liczba asystentów sędziów w stosunku do innych wykwalifikowanych pracowników wymiaru sprawiedliwości, którym przyznaje się rolę zapewnienia ochrony prawnej jednostki, jest zdecydowanie większa. Szacuje się, że obecnie w sądach powszechnych jest zatrudnionych około 2700 referendarzy sądowych¹⁸ i ponad 4000 asystentów sędziów¹⁹. Przy tym niemal każdy asystent świadczy pracę w wydziale orzeczniczym,

¹⁸ Dane z 2023 r. opublikowane przez Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych Lex Iusta: P. Rojek-Socha, *Kto zostanie sędzią? MS pracuje nad modelem, także w zakresie awansu referendarzy*, Prawo.pl, 19.08.2024, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/awans-referendarzy-odpowiedz-ministerstwa-sprawiedliwosci,528533.html> (dostęp: 1.03.2026).

¹⁹ Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości na 31 grudnia 2023 r. w sądach powszechnych jest obsadzonych 4041 etatów dla asystentów sędziów: P. Sikora, *Asystent sędziego zarobi więcej. Będą wyrównania od stycznia 2024 r.*, „Gazeta Prawna”, 11.04.2024, <https://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9484319,asystent-sedziego-zarobi-wiecej-beda-wyrównania-od-stycznia-2024-r.html> (dostęp: 1.03.2026).

a część z referendarzy sądowych została mianowana do pełnienia obowiązków w takich wydziałach, jak wydział ksiąg wieczystych. W zakresie wysłownienia propozycji zmian w zakresie modelu współpracy sędziego z asystentem uważam, że w drodze szczegółowych regulacji powinno powierzyć się asystentom rzeczywistą funkcję wspierającą sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości²⁰. Asystent powinien mieć wyszczególnione samodzielne zadania, które mają cechę formalną, procesowo-przygotowawczą, i być zobowiązany do sprostania tym czynnościom w ramach referatu sędziego, z którym współpracuje, a tylko dodatkowo (epizodycznie) jego zadaniem powinno się stać przygotowywanie projektów orzeczeń, których wydanie – przez pryzmat zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości – jest powierzone wyłącznie sędziemu. Przechodząc dalej, model zakresu czynności asystenta sędziego, które może podjąć w sprawie, powinien zostać precyzyjnie uregulowany nie w regulaminach poszczególnych sądów, ale w przepisach rangi ustawowej. Takie regulacje muszą uwzględniać wszystkie czynności, które asystent powinien podjąć w sprawie przed oddaniem jej sędziemu do osądzenia.

W mojej ocenie wraz z pojawieniem się problemu nadmiernej zwłoki w rozpoznawaniu spraw pojawiła się również potrzeba uregulowania precyzyjnego podziału obowiązków w tzw. pionie orzeczniczym. Obecnie obowiązujące rozwiązanie, w którym sędzia zajmuje się wszystkimi czynnościami sądowymi i jednocześnie rozstrzyganiem sporu o prawo, nie sprzyja jakości orzecznictwa, zwiększeniu standardu praworządności, a także nie przyspiesza postępowań. Nowoczesne funkcjonowanie sądownictwa powszechnego, które zmierza do zagwarantowania obywatelowi jakościowego i sprawnego rozstrzygnięcia spraw, musi delegować czynności formalne, niekonfliktowe, niesporne – niestanowiące wymiaru sprawiedliwości – do zakresu czynności asystentów sędziów²¹. W zgodzie z normami Konstytucji RP, w drodze szczegółowych przepisów, będzie wyposażenie asystentów sędziów w samodzielne kompetencje niepolegające na rozstrzyganiu sporów prawnych. Nic nie stoi na przeszkodzie, by kompetencje te wyposażyć także w mechanizm następczej kontroli sądowej.

²⁰ K. Woch, *op. cit.*, s. 28–29.

²¹ *Ibidem*, s. 272–275.

Uważam za pożądane, by w postępowaniu cywilnym powierzyć asystentom uprawnienia w przedmiocie wydawania orzeczeń co do składanych przez strony wniosków o zwolnienie od kosztów, w zakresie nadania klauzuli wykonalności czy w przedmiocie przyznania wynagrodzenia biegłemu czy tłumaczowi. Stwierdzam, że asystent sędziego mógłby również wydawać postanowienia o zawieszeniu postępowania w sytuacji, gdy zawieszenie jest obligatoryjne (np. wskutek śmierci strony). Pozwoliłoby to na praktyczniejsze wykorzystanie instytucji asystenta w polskim wymiarze sprawiedliwości. Warto nadmienić, że bardzo często w wydziałach odwoławczych, a w szczególności w apelacji, są składane wnioski o zwolnienia od kosztów sądowych. Przyznanie asystentom uprawnienia do rozpatrywania wniosków w tym przedmiocie pozwoliłoby na skrócenie postępowania. Ponadto jestem zdania, że uprawnienia asystenta sędziego w procesie karnym mogłyby obejmować:

- kierowanie sprawy do instytucji lub osoby do tego uprawnionej w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego między pokrzywdzonym i oskarżonym (art. 23a § 1 k.p.k.),
- wydawanie postanowień o umorzeniu postępowania w przypadkach: odstąpienia oskarżyciela posiłkowego od oskarżenia w sprawie, w której oskarżyciel publiczny nie przystąpił do postępowania (art. 57 § 2 k.p.k.), odstąpienia prokuratora od oskarżenia w sprawach o przestępstwa prywatnoskargowe i niezłożenia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia lub oświadczenia, że podtrzymuje oskarżenie jako prywatne (art. 60 § 4 k.p.k.), jeżeli w terminie zawitym trzech miesięcy od dnia śmierci oskarżyciela prywatnego osoba uprawniona nie wstąpi w prawa zmarłego (art. 61 § 2 k.p.k.),
- wydawanie postanowień o zawieszeniu postępowania w razie śmierci oskarżyciela prywatnego (art. 61 § 1 k.p.k.),
- wyznaczenie obrońcy z urzędu postępowaniu sądowym (art. 80a i art. 81 k.p.k.),
- wyznaczenie oskarżonemu nowego obrońcy w miejsce dotychczasowego (art. 81 § 2 k.p.k.),
- powiadomienie oskarżonego oraz obrońcy o wyznaczeniu obrońcy z urzędu, jeżeli okoliczności wskazują na konieczność natychmiastowego podjęcia obrony (art. 81a § 3 k.p.k.),

- wyznaczenie innego obrońcy do dokonania czynności, jeżeli czynności należy dokonać poza siedzibą lub miejscem zamieszkania obrońcy z urzędu (art. 84 § 2 k.p.k.),
- wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym (art. 87a § 1 k.p.k.),
- sprawdzenie okoliczności faktycznych niewymagających przeprowadzenia dowodu przed wydaniem orzeczenia na posiedzeniu (art. 97 k.p.k.),
- nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu podlegającemu wykonaniu w drodze egzekucji na żądanie osoby uprawnionej, a także ugodzie zawartej w postępowaniu mediacyjnym oraz ugodzie zawartej przed sądem lub referendarzem sądowym, jeśli nadaje się do egzekucji (art. 107 § 1 i 3 k.p.k.),
- odmowę nadania klauzuli wykonalności ugodzie zawartej przed mediatorem, jeżeli ugoda jest sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierza do obejścia prawa (art. 107 § 4 k.p.k.),
- wydawanie zarządzeń o wezwaniu do usunięcia braków formalnych pisma procesowego (art. 120 § 3 w związku z art. 120 § 1 k.p.k.),
- wydawanie zarządzeń o uznaniu pisma procesowego za bezskuteczne w razie nieuzupełnienia braku w terminie (art. 120 § 3 w związku z art. 120 § 2 k.p.k.),
- wydawanie zarządzeń w przedmiocie wniosku o odpłatne wydanie kopii dokumentów z akt sprawy oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (art. 156 § 2 i 3 k.p.k.),
- wzywanie strony do złożenia w oznaczonym terminie wniosków co do sposobu odtworzenia akt sprawy oraz przedstawienia dokumentów umożliwiających ich odtworzenie (art. 162 k.p.k.),
- wzywanie osoby mającej potrzebne dokumenty do ich przedstawienia sądowi (art. 163 k.p.k.),
- nadanie klauzuli wykonalności postanowieniu o zabezpieczeniu majątkowym w postępowaniu przygotowawczym i sądowym (art. 293 § 5 k.p.k.),
- zarządzenie doręczenia oskarżonemu odpisu aktu oskarżenia z wezwaniem do składania wniosków dowodowych i pouczeniem o prawie do złożenia wniosku o zobowiązanie prokuratora do uzupełnienia

- materiałów postępowania przygotowawczego dołączonych do aktu oskarżenia (art. 338 § 1 k.p.k.),
- ustanowienie obrońcy z urzędu w sprawie, w której oskarżony musi mieć obrońcę i korzysta z obrony z wyboru, gdy obrońca lub oskarżony wypowiada stosunek obrończy, a oskarżony nie powołał obrońcy z wyboru (art. 378 § 1 k.p.k.),
 - odmowa przyjęcia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku (art. 422 § 4 w związku z art. 422 § 3 k.p.k.),
 - wyznaczenie obrońcy z urzędu, jeżeli sąd nie zarządza sprowadzenia oskarżonego niemającego obrońcy na rozprawę odwoławczą (art. 451 k.p.k.),
 - prowadzenie posiedzenia pojednawczego w postępowaniu prywatnoskargowym (art. 489 § 1 k.p.k.),
 - umorzenie postępowania prywatnoskargowego w razie pojednania stron (art. 492 § 1 k.p.k.).

Niektóre z powyżej ujętych propozycji rozszerzenia zakresu czynności asystentów sędziego mogą budzić wątpliwości. Nie są to jednak wątpliwości tej rangi, które nasuwałyby pytania o zgodność proponowanych rozwiązań z Konstytucją RP. W szczególności takich wątpliwości nie dostarcza fakt, że określone powyżej czynności są podejmowane w zdecydowanej części in droadze orzeczenia. Należy pamiętać, że sam fakt wydania orzeczenia nie przesądza o charakterze podjętej czynności. „Znaczące jest bowiem to, czy zmierza ona bezpośrednio do rozstrzygnięcia sporu, czy też jej celem jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania sądowego”²².

Podsumowanie

Obecna konstrukcja przepisów regulujących zakres czynności asystentów sędziów jest niewystarczająca, niedoprecyzowana, a rzeczywiście funkcjonujący standard współpracy sędziego z asystentem nie uwzględnia potrzeb koncentrujących się wokół sprawnego funkcjonowania wymiaru

²² Wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

sprawiedliwości – przy pełnym wykorzystaniu kompetencji kadr, tj. asystentów sędziów. Te elementy zaś wpływają na mniej sprawne rozpoznawanie spraw przez sądy. Trudno to kwestionować, gdy dodatkowo weźmie się pod uwagę, że pracę, którą powinien i może wykonywać jeden pracownik, w systemie sądów powszechnych – w relacji sędziego z asystentem – wykonuje często dwójka pracowników. Dotychczasowe rozwiązanie – polegające na tym, że asystenci sędziów w postępowaniu cywilnym mogą wydawać nieliczne zarządzenia, a w postępowaniu karnym w ogóle nie mogą wydawać jakichkolwiek orzeczeń – oceniam z kolei jako nieefektywne²³, współtworzące dalece nieopanowany stan zwłoki w rozpoznawaniu spraw.

Zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisły sąd nie kłóci się z powierzeniem asystentom wyróżnionych wyżej czynności. Warto też odnotować, że rozszerzenie tych kompetencji przybliżyłoby polski system sądownictwa do systemu austriackiego (pod względem ich zakresu), tym bardziej że główny cel pracy asystenta sędziego w Polsce i Austrii jest identyczny, ma on pomóc sędziemu w sprawnym i całościowym osądzeniu sprawy²⁴.

BIBLIOGRAFIA

Orzecznictwo

Wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

Wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07, OTK-A 2008, nr 171, poz. 10.

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 46.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 133.

²³ Szerzej: K. Joński, *Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego – analiza pionów karnego i cywilnego pierwszej instancji sądów okręgowych*, Warszawa 2017, s. 43–47.

²⁴ I. Oleksiewicz, P. Osowy, *Instytucja asystenta sędziego w Polsce na tle wybranych państw Europy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4 (68), s. 274.

- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2015 r. poz. 133, druk nr 1656, III kadencja, 12 stycznia 2000 r.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów, Dz.U. z 2012 r. poz. 1270.

Źródła internetowe

- Rojek-Socha P., *Kto zostanie sędzią? MS pracuje nad modelem, także w zakresie awansu referendarzy*, Prawo.pl, 19.08.2024, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/awans-referendarzy-odpowiedz-ministerstwa-sprawiedliwosci,528533.html> (dostęp: 1.03.2026).
- Sikora P., *Asystent sędziego zarobi więcej. Będą wyrównania od stycznia 2024 r.*, „Gazeta Prawna”, 11.04.2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9484319,asystent-sedziego-zarobi-wiecej-beda-wyrownania-od-stycznia-2024-r.html> (dostęp: 1.03.2026).

Opinie

- Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, nr 6, pkt 65, Strasburg 2004.
- Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, Rola Asystentów Sędziów, nr 22, Strasburg 2019.

Monografie i artykuły w periodykach

- Bachurska B., *Konstytucyjne aspekty udziału referendarza sądowego w postępowaniu karnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2022, nr 37.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9.
- Joński K., *Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego – analiza pionów karnego i cywilnego pierwszej instancji sądów okręgowych*, Warszawa 2017.
- Kruk M., Olszówka M., Godlewski M., Jarosz M., Laskowska M., Zaleśny J., *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019.
- Oleksiewicz I., Osowy P., *Instytucja asystenta sędziego w Polsce na tle wybranych państw Europy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4 (68).
- Prusak F., *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2003.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.

- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Woch K., *Status prawny asystenta sędziego w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2025.
- Wronkowska S., *Kryteria oceny prawa*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (1989–1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001.

CZĘŚĆ II

SPRAWY CYWILNE

Czego prawodawca mógłby się nauczyć od brytyjskich kolarzy, czyli kilka małych zmian, mogących efektywnie odciążyć wymiar sprawiedliwości w sprawach związanych z sukcesją prawnospadkową

STRESZCZENIE

Prezentowany rozdział stanowi próbę zaaplikowania teorii „marginalnych korzyści” dla rozwiązania problemu nadmiernego obciążenia sądów w zakresie prawa spadkowego. Autor, czerpiąc ze swojej praktyki jako notariusz, prezentuje wybór zagadnień związanych z sukcesją *mortis causa*, w których drobne korekty ustawowe mogłyby prowadzić do sprawniejszego przebiegu procedur spadkowych.

Słowa kluczowe: prawo spadkowe, notarialne poświadczenie dziedziczenia, odrzucenie spadku, notariusze, pozasądowe metody rozstrzygania sporów

SUMMARY

The Chapter presented here is an attempt to apply the theory of “marginal gains” to solve the problem of overburdening the courts in the field of succession law. Drawing on his practice as a notary, the Author presents a selection of issues related to succession *mortis causa* where minor statutory corrections could lead to more efficient succession procedures.

Keywords: inheritance law, notarial deed of succession, rejection of an inheritance, notaries, out-of-court settlement of disputes

Wstęp

W ponadstuletniej historii słynnego kolarskiego wyścigu Tour de France, zorganizowanego po raz pierwszy w 1903 r., w wykazie triumfatorów aż do 2012 r. brakowało Brytyjczyków. Dopiero we wspomnianym 2012 r. na najwyższym stopniu podium stanął Bradley Wiggins. W 2013 r., a następnie trzykrotnie w latach 2015–2017, triumfował jego rodak Chris Froome¹, w 2018 r. zaś zwycięstwo przypadło kolejnemu Brytyjczykowi – Geraintowi Thomasowi. Również w ramach Igrzysk Olimpijskich brytyjscy kolarze, dotąd z reguły ustępujący reprezentantom innych krajów, w XXI w. należą do wręcz cyklicznie zdobywających złote medale.

Sukcesy te przypisuje się strategii przyjętej przez managera brytyjskiej ekipy, Dave'a Brailsforda, który rozpoczynając zarządzanie zespołem British Cycling w pierwszej dekadzie XXI w., przyjął założenie określane „kulminacją marginalnych korzyści”, polegające na poszukiwaniu sposobów na choćby minimalne udoskonalenie poszczególnych aspektów jazdy kolarskiej. Strategia ta, jako instruktywna ilustracja rezultatów, jakie można osiągnąć za sprawą szeregu pozornie niewielkich korekt, nie tylko zyskała dużą popularność w świecie sportu, ale też zaczęła służyć za uwiarygodnienie ogólniejszej koncepcji, postulującej analogiczne poszukiwanie zagregowanych zysków poprzez wprowadzanie drobnych poprawek także w innych sferach, nie wyłączając życia zawodowego czy osobistego². Jak wskazywał Brailsford, „jeśli podzielić wszystko, co ma związek z jazdą na rowerze, na najdrobniejsze elementy, a potem udoskonalić każdą z tych rzeczy o jeden procent, to po połączeniu tych elementów z powrotem w całość uzyskasz znaczącą poprawę”³. Stąd korekty obejmowały m.in. przeprojektowanie siodełek, odzianie

¹ W 2014 r. Froome musiał wycofać się z wyścigu z powodu upadku i odniesionej w jego rezultacie kontuzji.

² Powszechną popularność poza światem sportu zyskała ona za sprawą popularnej książki J. Cleara poświęconej samorozwojowi: *Atomic Habits: An Easy and Proven Way to Build Good Habits and Break Bad Ones*, wydanej w 2018 r. (przez wiele miesięcy otwierającej listę bestsellerów „New York Timesa”), w której przywołano ją jako jeden z przykładów korzyści, które osiągnąć można przez drobne korekty na pozór błahych spraw. Ujęte w niniejszym akapicie uwagi dotyczące brytyjskiej drużyny kolarskiej oparto na fragmencie polskiego wydania przywołanej publikacji – zob. J. Clear, *Atomowe nawyki. Drobne zmiany, niezwykle efekty*, Łódź 2019, s. 23–25.

³ *Ibidem*, s. 23.

kolarzy w podgrzewane spodenki, by utrzymały idealną temperaturę mięśni podczas jazdy, optymalizację regeneracji zawodników poprzez odpowiedni dobór poduszek czy materacy, a nawet wprowadzenie na pozór osobliwych procedur (obejmujących nacieranie opon alkoholem dla poprawienia przyczepności czy pomalowanie wnętrza drużynowego autobusu na białą, by zapobiec niedostrzeżonemu gromadzeniu się kurzu na osprzęcie) służących perfekcyjnemu przygotowaniu rowerów do startu.

Powyższe uwagi, rozpoczynające tekst w monografii prawniczej, na pierwszy rzut oka mogą dziwić. Zaskoczenie może być większe po dostrzeżeniu, że tekst ten stanowi część opracowania, będącego pokłosiem specjalistycznej konferencji naukowej, wypełnionej doniosłymi, znakomicie popartymi naukowo postulatami, a poświęconej zagadnieniu tak obszernemu i istotnemu jak kognicja sądów powszechnych oraz jej zakres.

Zagadnienie to – mające oczywiste konteksty konstytucyjnoprawne (wynikające z przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP konstytucyjnego prawa do sądu), materialnoprawne (wiążące się z przyznaniem uczestnikom obrotu określonych uprawnień, dochodzonych następnie w drodze sądowej), proceduralne (związane z przyjętym modelem postępowań sądowych w poszczególnych kategoriach spraw) oraz wreszcie ustrojowo-organizacyjne (zależne od sposobu ukształtowania sądów i ich struktury) – niewątpliwie należy do niezmiernie skomplikowanych. Stawianie recept, w jaki sposób – przy utrzymaniu odpowiednich gwarancji wymaganych Konstytucją RP – doprowadzić do zmniejszenia obłożenia sądów, a tym samym do przyspieszenia wymierzenia sprawiedliwości tam, gdzie jest to rzeczywiście konieczne, wobec świadomości, że *justice delayed is justice denied* (sprawiedliwość spóźniona jest zaprzeczeniem sprawiedliwości), wymaga zatem wszechstronnego rozeznania, uwzględniającego wymogi stawiane przez ustawę zasadniczą, a także znajomości sztuki sądownictwa wraz z jej osadzeniem w faktycznych realiach funkcjonowania sądownictwa, z wszelkimi jego determinantami i bolączkami.

Z uznaniem należy wspomnieć, że w toku konferencji, której rezultatem jest niniejsza monografia, wygłoszono szereg niezmiernie interesujących koncepcji i założeń, mających – tak na gruncie poszczególnych postępowań, jak przez korekty w sferze ustrojowej – doprowadzić do skrócenia czasu oczekiwania na rozstrzygnięcia sądowe. Były one przedstawiane przez uznanych

procesualistów, a także sędziów z wieloletnim doświadczeniem – z poparciem przedstawionych tez dogłębną znajomością procedury i praktyki orzeczniczej.

Jako autor niniejszego opracowania, wykonując zawód notariusza, ani nie dysponuję tak znaczącą wiedzą proceduralną, ani nie mam doświadczenia sędziowskiego, stąd przedstawienie podobnych propozycji, wszechstronnie uzasadnionych i osadzonych w realiach procedur sądowych, byłoby z mojej strony co najmniej nadmierną śmiałością, jeśli nie wręcz brawurą. Zarazem jednak na gruncie kilkunastoletniego doświadczenia zawodowego, związanego z dokonywaniem czynności notarialnych, przy jednoczesnym zaangażowaniu naukowym w sferze materialnego prawa cywilnego (zwłaszcza na gruncie prawa spadkowego i prawa rzeczowego), dane mi było również punktowo dostrzec zagadnienia, których nieco odmienne uregulowanie przez prawodawcę mogłoby zapobiec trafieniu do sądów spraw, które do nich trafić wcale nie musiały czy które nawet w ogóle nie musiały zaistnieć. Choć zagadnienia te i korekty postulowane na ich tle mogą na pierwszy rzut oka jawić się jako drobne, a zatem niezbyt istotne, właśnie dla uzasadnienia celowości ich przedstawienia warto odwołać się do *success story* brytyjskich kolarzy, uwiarygadniającej zasadność korygowania i poprawiania nawet drobnych niedoskonałości. Skumulowany efekt ich eliminacji na wielu polach powinien się wszak przełożyć na ostatecznie zauważalne efekty w zakresie odciążenia wymiaru sprawiedliwości, w myśl założenia, że „wiele małych zmian daje dużą zmianę”.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania skoncentrowałem się na zagadnieniach związanych ściślej lub luźniej z prawem spadkowym. Ta bardzo „demokratyczna” dziedzina prawa, dotycząca ostatecznie każdego człowieka – z jednej strony wydaje się bowiem w ostatnich latach stale nabierać znaczenia, co zasadniczo może sprzyjać wzrostowi obciążenia orzeczniczego w sprawach spadkowych, z drugiej jednak zdaje się pozostawiać przestrzeń na pewne korekty regulacji prawnej, przekierowujące część zagadnień poza sąd lub po prostu zapobiegające w ogóle ich zaistnieniu. Przy tym niniejszy tekst nie pretenduje bynajmniej do wyczerpującego omówienia podejmowanych w nim zagadnień (tym samym niekiedy odstępując też od postawienia stanowczych, w pełni ukształtowanych propozycji *de lege ferenda*), lecz ma raczej stanowić zbiór refleksji ukierunkowanych na dyskusje w zakresie problemów dostrzeżonych z perspektywy praktyki (zwłaszcza notarialnej, co jest oczywistą konsekwencją opierania się na własnych doświadczeniach) oraz

potencjalnych ścieżek ich zredukowania. W ogólnej perspektywie podniesione wątki mają zaś służyć za ilustrację przedstawionego wyżej przekonania, że także na gruncie odciążania wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od koniecznych rozważań nad zmianami natury zasadniczej, warto też poszukiwać tych mniejszych, z reguły o tyle łatwiejszych do wprowadzenia, że niewymagających znaczących przemian konstrukcyjnych⁴.

Zmiany ułatwiające dokonanie notarialnego poświadczenia dziedziczenia

Głównym przedmiotem rozważań warto uczynić instytucję notarialnego poświadczenia dziedziczenia, która zaczęła funkcjonować w polskim porządku prawnym przed kilkunastoma laty⁵. Udostępniono tym samym – alternatywną wobec sądowego stwierdzenia nabycia spadku – metodę uzyskania urzędowego potwierdzenia praw wynikających ze spadkobrania, w celu odciążenia sądów od rozstrzygania spraw pozbawionych elementu sporu w szybszej i mniej sformalizowanej ścieżce⁶. Początkowo traktowano ją z pewnym

⁴ Ta perspektywa wyjaśnia zarazem rezygnację z objęcia niniejszą pracą przedstawianych lub sygnalizowanych w toku poszczególnych paneli konferencji szerzej zakrojonych postulatów, obejmujących m.in. przeniesienie wyłącznie przed notariusza niespornych postępowań działowych czy umożliwienie pozasądowych rozwodów dokonywanych zgodnie przed rejentem. Koncepcje te wykraczają już swoją miarą poza przyjęte w niniejszym opracowaniu kryterium „drobnych zmian”. Nie zmienia to bynajmniej tego, że jako niewątpliwie interesujące i mogące zarazem znacząco odciążyć sądy zasługują na pogłębioną refleksję.

⁵ Wprowadzono ją do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2007 r. Nr 181, poz. 1287, która weszła w życie 2 października 2008 r., przy czym faktycznie możliwość sporządzania aktów poświadczenia dziedziczenia nastąpiła od 1 marca 2009 r., kiedy to uruchomiono Rejestr Aktów Poświadczenia Dziedziczenia (obecnie Rejestr Spadkowy). Wskutek przemian weszły one w życie 8 września 2016 r. i objęły rejestracją także sądowe postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

⁶ Szerzej: uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1651 Sejmu V kadencji. Warto zaznaczyć, że w uzasadnieniu wskazano przy tym na zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i zmniejszaniu tego obciążenia, wskazujące m.in. na sprawy z zakresu prawa

dystansem – przykładowo D. Dończyk, omawiający nowo wprowadzone przepisy wkrótce po ich przyjęciu, zakładał, że akt poświadczenia dziedziczenia nie wpłynie wymiennie na odciążenie sędziów od rozpoznawania spraw drobnych, i zaznaczał, że sprawy o stwierdzenie nabycia spadku, pozbawione elementu sporu, były zazwyczaj rozpatrywane przez sądy sprawnie, oraz podkreślał, że odciążeniu sądów od rozpoznawania tych spraw z pewnością nie sprzyja okoliczność, że koszty uzyskania postanowienia stwierdzającego nabycie spadku są niższe od kosztów, jakie należy ponieść przy sporządzeniu aktu poświadczenia dziedziczenia⁷. Dziś już chyba bez większych wątpliwości można wskazać, że wyrażone przed kilkunastoma laty obawy co do realnej skuteczności poświadczenia dziedziczenia jako metody odciążenia sądów od rozpatrywania niespornych spraw spadkowych okazały się niezasadne. Na przestrzeni lat obserwuje się wyraźny trend wzrostowy, obrazujący coraz lepsze przyjęcie nowej instytucji w obrocie. Przykładowo w 2016 r. sporządzono 94 126 notarialnych aktów poświadczenia dziedziczenia, w 2021 r. zaś było to już rekordowe 183 927 spraw spadkowych rozstrzygniętych przez notariuszy⁸. Liczba wpisywanych do Rejestru Spadkowego postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku z kolei w ostatnich latach oscyluje wokół około 110 tysięcy rocznie (przykładowo w 2021 r. wpisano do Rejestru Spadkowego 110 615 sądowych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku⁹), co oznacza, że notarialna ścieżka potwierdzenia praw do spadku stanowi już wyraźnie dominującą metodę rozstrzygania spraw spadkowych, mimo że wiąże się z pewnymi ograniczeniami: wymaga współdziałania wszystkich zainteresowanych (art. 95b u.p.n.; przy tym nie dopuszcza się działania przez

spadkowego jako „przykłady pozasądowych zadań, od jakich można by było uwolnić sędziów”.

⁷ D. Dończyk, *Notarialne poświadczenie dziedziczenia. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 79 ustawy Prawo o notariacie (dalej: u.p.n.), uw. 10; autor ten wskazywał zarazem, że alternatywna do drogi sądowej metoda uzyskania potwierdzenia praw do spadku jest korzystna z punktu widzenia obywatela, zwłaszcza w sytuacji, gdy spadkobiercom zależy na szybkim uzyskaniu potwierdzenia ich praw do spadku.

⁸ Zob. dane statystyczne dotyczące liczby aktów poświadczenia dziedziczenia sporządzonych przez notariuszy ogółem w Polsce w latach 2013–2024, pozyskiwane za pośrednictwem sprawozdania statystycznego MS-Not24 z czynności notarialnych, w tym również w zakresie europejskiego poświadczenia spadkowego w latach 2016–2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/3759/resource/65600/table> (dostęp: 13.07.2025).

⁹ Dane własne z Krajowej Rady Notarialnej.

pełnomocnika¹⁰), a ponadto jest wyłączona w odniesieniu do spadków otwartych przed 1 lipca 1984 r. (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw¹¹) czy takich, w których dziedziczenie następowaloby na podstawie testamentów szczególnych (art. 95a u.p.n.). Nie można także zapominać o generalnym wyłączeniu notarialnej ścieżki w razie, gdy w danej sytuacji zachodzą wątpliwości dotyczące choćby jurysdykcji czy osób spadkobierców lub ich udziałów w spadku (art. 95e § 1 u.p.n.), co również w pewnej kategorii spraw faktycznie ogranicza stosowanie notarialnego poświadczenia dziedziczenia¹².

Zarazem na tle ogólnej liczby sporządzanych rokrocznie aktów poświadczenia dziedziczenia znikoma jest liczba ich uchyleń przez sądy. Przykładowo we wspomnianym 2021 r. wykreślono z Rejestru Spadkowego 559 aktów poświadczenia dziedziczenia¹³. Stąd można już *prima facie* zaznaczyć, że liczba ta potwierdza wysoką skuteczność notarialnej ścieżki potwierdzania praw do spadku. Co więcej, na bazie praktycznych obserwacji można założyć, że zdecydowana większość przypadków, w których notarialny akt poświadczenia dziedziczenia jest uchylany, wynika nie tyle ze spełnienia merytorycznej przesłanki wynikłej z art. 679 k.p.c. (tj. wykazania, że nieprawidłowo wskazano spadkobierców lub ich udziały, względnie nieprawidłowo wskazano zapisobierców windykacyjnych), co z przesłanki formalnej przewidzianej art. 669¹ § 1 k.p.c., wedle której sąd spadku uchyla zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia, jeżeli w odniesieniu do tego samego spadku zostało wydane postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku¹⁴. Tym samym

¹⁰ Takie stanowisko przyjęto powszechnie w praktyce i literaturze na podstawie różnorodnych argumentów, m.in. odwołujących się do sankcji odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń; zob. W. Borysiak, [w:] *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2021, art. 95b u.p.n., uw. 14–15.

¹¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 181, poz. 1287.

¹² Przykładowo w praktyce niektórych notariuszy istnieje pewna powściągliwość wobec poświadczenia dziedziczenia na podstawie testamentów własnoręcznych, uzasadniana skłonnością do poniekąd apriorycznej wątpliwości co do wiarygodności takiego testamentu. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca bynajmniej nie wyłącza dopuszczalności sporządzania aktów poświadczenia dziedziczenia na podstawie testamentów własnoręcznych, o ile – rzecz jasna – *in concreto* nie zachodzą wątpliwości co do prawidłowego ustalenia grona sukcesorów.

¹³ Dane własne z Krajowej Rady Notarialnej.

¹⁴ Obserwacje te poczyniono na podstawie wpływających do Krajowej Rady Notarialnej zawiadomień w trybie art. 679² k.p.c., wedle którego sąd niezwłocznie zawiadamia

mniejszością spośród i tak nielicznych uchylanych aktów poświadczenia dziedziczenia są te, w których posłużenie się notarialną ścieżką doprowadziło do istnienia w obrocie prawnym dokumentu legitymizującego sukcesorów sprzecznie z rzeczywistym stanem rzeczy, a i wśród nich, jak można zakładać, nadal mniejszość stanowią te, w których wadliwość rozstrzygnięcia wynika z błędu notariusza, a nie z okoliczności od niego niezależnych¹⁵.

Rezultatem tych spostrzeżeń, sprowadzających się do pozytywnej weryfikacji przez obrót notarialnej ścieżki potwierdzenia praw do spadku, rokrocznie odciążającej wymiar sprawiedliwości od rozstrzygania niemal 200 tysięcy spraw, powinno być zatem poszukiwanie rozwiązań mogących ten kierunek wzmacniać. W świetle koncepcji niniejszego opracowania warto zaznaczyć zatem dostrzeżone, a jak się wydaje *de lege ferenda*, możliwe do zredukowania problemy, stojące na przeszkodzie do uzyskania przed notariuszem notarialnego poświadczenia dziedziczenia.

W pierwszej kolejności wymaga zaznaczenia, że tak czy inaczej *de lege lata* stan rzeczy w omawianym zakresie jest bardziej korzystny niż w pierwotnym kształcie przepisów dotyczących notarialnej ścieżki potwierdzenia praw do spadku, która wymagała każdorazowo jednoczesnej, wspólnej obecności

Krajową Radę Notarialną o wydaniu prawomocnego postanowienia uchylającego zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia, przy czym do zawiadomienia dołącza się odpis postanowienia. Analiza tych postanowień, w których sąd wskazywał podstawę prawną rozstrzygnięcia, wykazuje, że znaczną ich część stanowią postanowienia powołujące się na art. 669¹ § 1 k.p.c. Z uwagi jednak na to, że praktyka umiejscawiania stosownej podstawy prawnej w postanowieniach nie jest jednolita, bez dokładniejszych badań aktowych poszczególnych postępowań nie sposób wskazać dokładnych proporcji okoliczności uzasadniających uchylenie aktu poświadczenia dziedziczenia. Jak się wydaje, takie badania aktowe ze wszech miar zasługują na przeprowadzenie. Pozwoliłyby to nie tylko na uzyskanie pewności w omawianym zakresie, ale też na wyłuskanie przypadków, w których wadliwość rozstrzygnięcia spadkowego wynika np. z omyłki notariusza co do zastosowania przepisów prawa spadkowego (co tym samym uzasadniałoby np. skoncentrowanie się, by wyeliminować nieprawidłowości, na określonych zagadnieniach w ramach publikacji czy szkoleń kierowanych do notariuszy).

¹⁵ Podtrzymując wyrażony w poprzednim przypisie postulat dokładniejszych badań aktowych w tym zakresie, można założyć, że w wielu wypadkach „merytorycznego” uchylenia aktu poświadczenia dziedziczenia wynika on np. z pominięcia przy ustaleniu kręgu spadkobierców któregoś z nich (przykładowo wskutek fałszywych oświadczeń pozostałych zainteresowanych co do braku pozostałego rodzeństwa czy też wobec niewiedzy o np. przyrodnim, nieślubnym rodzeństwie), ujawnienia testamentu nieznanego wcześniej czy ukrytego przez któregoś z zainteresowanych.

wszystkich osób zainteresowanych¹⁶. Wprowadzenie od 17 sierpnia 2015 r.¹⁷ przewidzianej w art. 95ca u.p.n. opcji sporządzenia protokołu dziedziczenia w trybie „obiegowym” (w którym jest możliwe sporządzenie projektu protokołu dziedziczenia przy udziale jednej osoby zainteresowanej, następnie zebranie protokolarnych potwierdzeń od pozostałych wymaganych uczestników i po tym ostateczne spisanie właściwego protokołu dziedziczenia, warunkującego sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia) sprawia, że przeszkodą dla notarialnej ścieżki potwierdzenia praw do spadku przestały być obiektywne lub subiektywne okoliczności uniemożliwiające któremuś z zainteresowanych stawienie się wraz z pozostałymi przed wybranym rejentem¹⁸, o ile tylko jest w stanie stawić się przed innym notariuszem na terenie Polski. Można więc na marginesie wskazać, że umożliwienie tej nieco bardziej skomplikowanej i czasochłonnej (stąd ostatecznie często uczestnicy wolą jednak zebrać się wspólnie w jednej kancelarii, nawet jeśli jest to związane z koniecznością podróży jednego z uczestników czy kilku z nich) „obiegowej” formuły uzyskania poświadczenia dziedziczenia z pewnością realizowało sygnalizowaną w niniejszej pracy koncepcję „marginalnych korzyści” i pozwoliło na przekierowanie dalszego wolumenu spraw ze ścieżki sądowej na notarialną.

Problem pojawia się jednak, gdy jeden z zainteresowanych przebywa poza granicami Polski i jego powrót jest niemożliwy czy poważnie utrudniony. Przyjmuje się w doktrynie i w praktyce, że ze względów związanych z ponoszeniem w świetle prawa polskiego odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń wykluczona jest możliwość potwierdzenia treści protokołu dziedziczenia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej przed zagranicznym notariuszem lub urzędem¹⁹. Nie jest natomiast wykluczone,

¹⁶ Zob. art. 95b u.p.n. w pierwotnym brzmieniu.

¹⁷ Weszła wtedy w życie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1137).

¹⁸ Mają one, jak pokazuje doświadczenie, zróżnicowaną podstawę: przebywanie jednego z zainteresowanych na drugim krańcu Polski, w zakładzie karnym lub szpitalu czy nawet konflikt rodzinny, który sprawia, że jeden z zainteresowanych nie jest skory spotkać się z pozostałymi przy jednym stole, choć generalnie godzi się na procedowanie sprawy spadkowej na ścieżce notarialnej.

¹⁹ Tak W. Borysiak, [w:] *Prawo o notariacie...*, *op. cit.*, art. 95ca u.p.n., uw. 16; szerzej: P. Czubik, *Sporządzanie „częstkowego protokołu dziedziczenia” przed konsulem – zapowiedź*

aby potwierdzenie takie uzyskać przed konsulem: wprowadzie stosownie do art. 30 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (dalej: u.p.k.) konsulowie nie mogą sporządzać aktów poświadczenia dziedziczenia, lecz nie stoi to na przeszkodzie sporządzaniu przez nich aktów notarialnych obejmujących protokolarne potwierdzenie sporządzonego uprzednio przez polskiego notariusza projektu protokołu dziedziczenia, co następnie będzie podstawą sporządzenia – znów przed polskim notariuszem – już właściwego protokołu dziedziczenia i ostatecznie aktu poświadczenia dziedziczenia²⁰. Zarazem jednak zgodnie z art. 28 ust. 3 u.p.k. konsul może sporządzić akt notarialny jedynie po uzyskaniu od Ministra Sprawiedliwości upoważnienia na piśmie, udzielonego mu na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych. Oznacza to, że sporządzenie przez konsula takiego aktu każdorazowo jest poprzedzone dość skomplikowaną procedurą uzyskiwania zgody, angażującą aż dwa ministerstwa, co oczywiście przekłada się na zarówno trud, jak i czas wymagany do poświęcenia przez strony dla uzyskania ostatecznie stosownej dokumentacji. Tuż po wprowadzeniu metody „obiegowego” uzyskiwania oświadczeń niezbędnych do dokonania poświadczenia dziedziczenia z inicjatywy Krajowej Rady Notarialnej odbyły się nawet trójstronne prace z udziałem przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Sprawiedliwości, ukierunkowane na usprawnienie trybu uzyskiwania zgody Ministra Sprawiedliwości na sporządzenie przez konsula aktu notarialnego, obejmującego stosowne potwierdzenie udzielane w trybie art. 95ca § 3 u.p.n., których efektem był m.in. wzorcowy projekt stosownego aktu notarialnego²¹. Jak pokazuje jednak praktyka, mimo to spełnienie formalności niezbędnych dla uzyskania takiego potwierdzenia przed konsulem trwa z reguły od sześciu miesięcy do prawie roku²². W rezultacie metoda ta ma w praktyce

aktywizacji polskiej służby konsularnej w zakresie dokonywania czynności notarialnych?, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, nr 1, s. 53–55.

²⁰ Szerzej: P. Czubik, *Sporządzanie...*, *op. cit.*, s. 56–57.

²¹ Zob. pismo Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z dnia 13 listopada 2015 r., L.dz. 02/683/15, http://rin.notariat.net/pl/usr/0000009/wyjasnienia/KRN/Pismo_KRN_2015-11-13_dot_prac_trojstr_MS-MSZ-KRN.pdf (dostęp: 13.07.2025); na ustalenia te wskazuje przywoływany już wcześniej P. Czubik, *Sporządzanie...*, *op. cit.*

²² Dziękuję notariuszom Agnieszce Dawińdzia-Kur oraz Wiktorowi Karpowiczowi za podzielenie się własnymi doświadczeniami związanymi z przywołaną procedurą.

zastosowanie sporadycznie, gdyż za sprawą tak wydłużonego czasu trwania procedur w oczach uczestników obrotu notarialna ścieżka traci zalety sprawności i szybkości uzyskania dokumentu legitymizującego spadkobierców, w porównaniu do trybu sądowego. Stąd strony w obliczu wielomiesięcznej, nieoczywistej procedury zmierzającej do uzyskania przed konsulem aktu potwierdzającego projekt protokołu dziedziczenia ostatecznie często kierują się do sądu spadku, by uzyskać postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, ponieważ wtedy żadne zgody ani osobisty udział zainteresowanego nie będzie konieczny²³. Tym samym do sądu trafia zupełnie niesporna sprawa, którą obciążenia wymiaru sprawiedliwości spokojnie można byłoby uniknąć.

Postulatem, który można tu postawić, jest wprowadzenie w art. 28 ust. 3 u.p.k. wyjątku, wedle którego przewidziany w tym przepisie wymóg szczególnej resortowej zgody formalnej²⁴ nie dotyczyłby przypadku sporządzenia aktu notarialnego, o którym mowa w art. 95ca § 3 u.p.n., tj. protokołu obejmującego potwierdzenie danych zamieszczonych w projekcie protokołu dziedziczenia i wyrażenie zgody na spisanie protokołu dziedziczenia zgodnie z jego projektem. Nie wydaje się, by jakimkolwiek argumentem przeciw takiemu wyjątkowi miał być ewentualny brak prawniczych kompetencji konsulów, skoro wyjątek ten zostałby ograniczony do potwierdzenia realizowanego ściśle wedle przewidzianego wzorca, obejmującego w istocie tylko dwa – oparte na przedłożonym wypisie projektu protokołu dziedziczenia – aspekty: potwierdzenie oświadczeń ujętych w projekcie protokołu dziedziczenia sporządzonym określonego dnia i pod określonym numerem Repertorium A przez wskazanego notariusza oraz wyrażenie zgody na spisanie protokołu dziedziczenia zgodnie z tym projektem²⁵. Ponadto tak czy inaczej całość oświadczeń

²³ Z reguły dzieje się tak zresztą za radą notariusza, który w przypadkach zamieszkiwania jednego z zainteresowanych poza granicami kraju, świadomy trudów i komplikacji związanych ze ścieżką obejmującą uzyskanie potwierdzenia przed konsulem, ostatecznie sugeruje stronom skorzystanie z klasycznej drogi sądowej dla uzyskania potwierdzenia praw do spadku.

²⁴ Tak określa ją P. Czubik, *Sporządzanie...*, *op. cit.*, s. 57.

²⁵ Wzorcem mógłby tu być właśnie ustalony w 2015 r., podczas przywołanych wyżej trójstronnych ustaleń, wzór stosownego protokołu, stanowiący załącznik do pisma Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z dnia 13 listopada 2015 r., L.dz. 02/683/15. Być może postulowana nowelizacja mogłaby nawet wskazać na określenie wiążącego konsulów wzoru aktu notarialnego w ramach rozporządzenia wykonawczego wydanego przez Ministra Sprawiedliwości.

złożonych w sprawie (tak „krajowo”, jak i „zagranicznie”) byłyby przecież ostatecznie weryfikowana przed sporządzeniem aktu poświadczenia dziedziczenia przez notariusza przy spisywaniu już ostatecznego, właściwego protokołu dziedziczenia. W rezultacie przez prostą zmianę, bez zauważalnego ryzyka zmniejszenia bezpieczeństwa prawnego, można doprowadzić do odciążenia aparatu administracyjnego dwóch ministerstw, a także ostatecznie do odciążenia sądów w zakresie istotnej liczby spraw²⁶, jak bowiem wykazuje praktyka, obecnie największa część przypadków, w których niesporna sprawa spadkowa nie zostaje ostatecznie zrealizowana przed notariuszem, wynika właśnie z przebywania któregoś z zainteresowanych poza granicami Polski.

Powyższe uwagi, nawiązujące do sytuacji, w której z uwagi na rosnącą mobilność ludności jeden z potencjalnych sukcesorów przebywa poza Polską, skłaniają do dostrzeżenia w podobnej perspektywie jeszcze jednego zagadnienia związanego z poświadczeniem dziedziczenia, uwzględniającym tak czy inaczej rozumiany element międzynarodowy. Chodzi tu jednak o odwrotną sytuację, w której to spadkodawca, będący obywatelem innego państwa, przebywa w Polsce. O ile w przypadkach podlegających przepisom unijnego rozporządzenia spadkowego²⁷ sprawa jest o tyle jasna, że przepisy przywołanego rozporządzenia regulują zarówno właściwość prawa materialnego, jak i jurysdykcję, dzięki czemu zapobiegają kolizjom w tym zakresie i przyjmują tzw. zasadę jednolitości statutu spadkowego, o tyle nie można zapominać o tym, że z niektórymi krajami, których obywatele powszechnie żyją w Polsce, kwestie spadkowe regulują umowy dwustronne. Należy tu wskazać zwłaszcza na Ukrainę i Białoruś jako kraje, których obywatele, zwłaszcza po napaści Rosji na Ukrainę, zamieszkują, posiadają majątek i prowadzą życie gospodarcze w Polsce.

²⁶ Można tu także za P. Czubikiem (*op. cit.*, s. 59) wskazać na korzyść, jaką ta zmiana przyniesie dla budżetu, za sporządzenie stosownego aktu notarialnego bowiem konsul pobiera od stawających taksę konsularną, w razie zaś gdyby odbierał zapewnienie spadkowe w ramach czynności sądowej (tj. gdyby sprawa trafiła do sądu, który w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku zleciłby konsulowi odebranie takiego zapewnienia), odbywałoby się to na koszt Skarbu Państwa.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz.Urz. UE L 201 z 2012 r., s. 107).

W przypadku śmierci obywateli któregoś z tych krajów konieczne jest zastosowanie w sprawach spadkowych odpowiednich regulacji umowy dwustronnej²⁸. Umowy te przewidują zaś rozszczenie statutu spadkowego, z zastrzeżeniem dla dziedziczenia mienia ruchomego stosowania prawa państwa, którego obywatelem był spadkodawca w chwili śmierci (art. 37 ust. 1 umowy z Ukrainą, art. 42 ust. 1 umowy z Białorusią), ale ze wskazaniem dla mienia nieruchomości własności prawa państwa, na którego terytorium mienie to jest położone (art. 37 ust. 2 umowy z Ukrainą, art. 42 ust. 2 umowy z Białorusią). Podobnemu rozszczeniu podlega jurysdykcja: w sprawach spadkowych dotyczących mienia ruchomego właściwy jest organ państwa, którego obywatelem był spadkodawca w chwili śmierci (art. 41 ust. 1 umowy z Ukrainą, art. 45 ust. 1 umowy z Białorusią), ale w sprawach spadkowych dotyczących mienia nieruchomości właściwy jest organ państwa, na którego terytorium mienie to jest położone (art. 41 ust. 2 umowy z Ukrainą, art. 45 ust. 2 umowy z Białorusią). Co więcej, gdy całe mienie ruchome pozostałe po śmierci obywatela jednego państwa znajduje się na terytorium drugiego, na wniosek spadkobiercy postępowanie może przeprowadzić organ tego drugiego państwa, za zgodą wszystkich znanych spadkobierców (art. 41 ust. 3 umowy z Ukrainą, art. 45 ust. 3 umowy z Białorusią). W rezultacie posiadanie przez polskie organy – w kontekście spadkobrania po obywatelach tych państw – jurysdykcji zasadniczo tylko wobec nieruchomości położonych w Polsce, podlegających dziedziczeniu wedle prawa polskiego, w zestawieniu z wynikłym z art. 95e § 1 u.p.n. wymogiem braku wątpliwości co do jurysdykcji, aby doszło do sporządzenia przez notariusza aktu poświadczenia dziedziczenia, powoduje w praktyce istotne wątpliwości co do możliwości realizowania potwierdzenia praw do spadku po obywatelach tych państw na ścieżce notarialnej. Taki akt poświadczenia dziedziczenia musi się bowiem

²⁸ Będą to kolejno umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych, sporządzona w Kijowie 24 maja 1993 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 96, poz. 465 oraz umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych, sporządzona w Mińsku 26 października 1994 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 128, poz. 619.

zakresowo ograniczać jedynie do części spadku, tj. przeważnie nieruchomości położonych w Polsce²⁹.

Należy podzielić trafne i dobrze uargumentowane stanowisko M. Watrakiewicza, uzasadniające dopuszczalność sporządzania przez polskich notariuszy – w ograniczonych wyżej ramach – aktów poświadczenia dziedziczenia po obywatelach Ukrainy czy Białorusi³⁰. W szczególności podkreślenia wymaga to, że oznaczona umowami jurysdykcja, ograniczająca się tylko do części mienia, nie stanowi bynajmniej wątpliwości co do jurysdykcji³¹, lecz powoduje, że akt poświadczenia dziedziczenia odnosić się może tylko do tej części mienia, tj. zasadniczo mienia nieruchomego położonego na terytorium Polski (co powinno w takich wypadkach, jak się wydaje, zostać wyraźnie w nim zaznaczone³²). Wymaga jednak zaznaczenia, że pojawiają się też głosy w literaturze, wedle których takie sprawy „zdecydowanie rozsądniej będzie pozostawić sądom”³³. Ich rezultatem – ze względu na dyskusyjny charakter zagadnienia – polscy notariusze w praktyce w zasadzie nie podejmują się sporządzania aktów poświadczenia dziedziczenia po obywatelach wspomnianych krajów, co „odsyła” zainteresowanych na ścieżkę sądową.

²⁹ Względnie też, w przypadkach przywołanych w art. 41 ust. 3 umowy z Ukrainą, art. 45 ust. 3 umowy z Białorusią, możliwe byłoby rozstrzygnięcie co do dziedziczenia ruchomości, ale wówczas już z koniecznością oparcia się na obcym, tj. ukraińskim lub białoruskim, materialnym prawie spadkowym. Wymaga jednak wskazania, że co do zasady jest możliwe (choć w praktyce niezwykle rzadkie) posługiwanie się przez notariuszy także obcym prawem jako właściwym, co wynika wprost z art. 95da § 2 u.p.n.

³⁰ Zob. szerzej: M. Watrakiewicz, *Poświadczenie dziedziczenia po obywatelach Białorusi i Ukrainy*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 1, s. 105–112.

³¹ Zob. też uwagi M. Watrakiewicza, (*ibidem*, s. 109) odnoszące się do zasadności spójnego postrzegania zasad jurysdykcji tak w przypadku sądów, jak notariuszy.

³² Wprawdzie art. 95f u.p.n. statuuje ustawową treść aktu poświadczenia dziedziczenia nie przewiduje takiego zaznaczenia, co mogłoby nawet służyć za argument przeciwko nie tylko takiemu zaznaczeniu, ale także w ogóle wydawaniu takich aktów poświadczenia dziedziczenia, jednak wydaje się, że w tych wypadkach da się to uzasadnić ogólnym wymogiem sporządzania przez notariusza dokumentów w sposób zrozumiały i przejrzysty (art. 80 § 1 u.p.n.) oraz jego obowiązkiem czuwania nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność notarialna może powodować skutki prawne (art. 80 § 2 u.p.n.).

³³ Do takiej konkluzji dochodzi P. Czubik, *Białorusin, Ukraińiec, Rosjanin – jako klient polskiego notariusza – zagadnienia wybrane (część 2 – prawo spadkowe)*, „Rejent” 2021, nr 9, s. 51–54, na podstawie głównie argumentów dotyczących właśnie skutków rozszczępienia jurysdykcji.

Jak się wydaje, obawy praktyki notarialnej można by było przekreślić odpowiednią korektą, lokującą – w ramach przepisów dotyczących notarialnego poświadczenia dziedziczenia – unormowanie przesądzające, że nie jest przeszkodą do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia fakt ograniczenia jurysdykcji polskiego organu do jedynie części spadku, z zaznaczeniem zarazem, że w wypadkach takich owo ograniczenie powinno być określone w akcie poświadczenia dziedziczenia. Wówczas, być może po pewnym okresie wdrożeniowym (obejmującym m.in. stosowne szkolenia czy pojawienie się publikacji w literaturze fachowej), znaczna część notariuszy zaczęłaby dokonywać poświadczeń dziedziczenia po obywatelach Ukrainy czy Białorusi, co odciążałoby sądy od kolejnej puli generalnie niespornych spraw dotyczących potwierdzenia praw do spadku.

Tylko sygnalizacyjnie – z perspektywy innych przypadków, które w praktyce niektórych notariuszy skutkują „odesłaniem” sprawy spadkowej do sądu – można wskazać m.in. na dylematy co do możliwości sporządzenia poświadczenia dziedziczenia w przypadku, gdy jeden z zainteresowanych nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych i wobec tego reprezentuje go przedstawiciel ustawowy (zwłaszcza rodzic)³⁴ czy gdy zawarta została umowa o zrzeczenie się dziedziczenia, a zrzekający się nie jest w stanie stawić się do protokołu dziedziczenia³⁵. Wprawdzie problemy te są już w znacznej mierze wyjaśnione w doktrynie, niekiedy jednak wciąż wywołują opór wynikły z ostrożności poszczególnych notariuszy co do dokonywania poświadczenia

³⁴ W literaturze trafnie wskazuje się, że jest to możliwe, jednak z zastrzeżeniem wyłączenia reprezentacji przez rodzica w przypadkach konfliktu interesów – zob. W. Borysiak, [w:] *Prawo o notariacie...*, *op. cit.*, art. 95b u.p.n., uw. 16–20. W istocie powściągliwość notariuszy do sporządzania notarialnego poświadczenia dziedziczenia w przypadku, gdy do grona zainteresowanych należy małoletni, stanowi jeszcze dziedzictwo pierwszego okresu funkcjonowania notarialnego poświadczenia dziedziczenia, kiedy to – wobec braku przesądzenia tej kwestii jasno przez ustawodawcę – sugerowano notariuszom raczej unikanie podejmowania się poświadczenia sukcesji w takich wypadkach.

³⁵ W tym zakresie za niezasadną podstawę argumentacji, jakoby osoba, która zrzekła się dziedziczenia, musiała uczestniczyć przy protokole dziedziczenia, służy przede wszystkim argumentacja *a contrario* z art. 95aa § 2 u.p.n., który wskazuje, że odrzucenie spadku lub zapisu windykacyjnego oraz uznanie za niegodnego powoduje utratę statusu osoby zainteresowanej, a zarazem nie wspomina o zrzekającym się dziedziczenia. Co do szerszego uargumentowania niezasadności takiej restrykcyjnej optyki zob. P. Bender, *Uczestnicy notarialnego poświadczenia dziedziczenia („osoby zainteresowane”) na gruncie znowelizowanego Prawa o notariacie*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 3, s. 32–41.

dziedziczenia w przedmiotowych przypadkach. Choć w tym zakresie skala wątpliwości nie jest tak duża jak w przypadku powyższego zagadnienia dotyczącego poświadczenia dziedziczenia po obywatelach Ukrainy czy Białorusi, być może i tu wyraźne ustawowe potwierdzenie wyprowadzonych w literaturze wniosków o dopuszczalności dokonania poświadczenia dziedziczenia zmniejszyłoby o jakąś pulę liczbę wpływających do sądów spraw o stwierdzenie nabycia spadku.

Z uwagi na wykraczanie poza ramy drobnych korekt tylko na uboczu należy zaznaczyć – w kontekście odciążenia sądów od rozstrzygania spraw spadkowych – najdalej posuniętą koncepcję zakładającą całkowite przeniesienie rozstrzygania spraw spadkowych w sytuacjach, gdy występuje pełna zgoda uczestników postępowania co do wszelkich kwestii stanu faktycznego i stanu prawnego, w tym prawa właściwego dla spadku, jurysdykcji spadkowej i tym podobnych, na wyłącznie notariuszy³⁶. Takie rozwiązanie zapewne musiałoby wprowadzić stosowne metody uwiarygodnienia przed sądem, że nie ma możliwości dokonania poświadczenia przed notariuszem³⁷. Pośrednio zaś ten sam skutek można byłoby osiągnąć przez zmianę przewidzianej w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stawki za przeprowadzenie sądowego stwierdzenia nabycia spadku, wynoszącej 100 zł, która niewątpliwie w żadnej mierze nie pokrywa kosztów prowadzenia przez sąd stosownego postępowania. Przyjęcie bardziej adekwatnej kwoty kosztów sądowych zredukowałoby bowiem potencjalny argument ekonomiczny, za sprawą którego część uczestników obrotu decyduje się na uzyskanie potwierdzenia praw spadkowych w sądzie, by ponieść nieco niższe koszty³⁸.

³⁶ Zob. postanowienie SN z 18 listopada 2021 r., sygn. akt I NSNc 639/21, w którym wprost postawiono taki postulat.

³⁷ Jest to zagadnienie konieczne do rozstrzygnięcia także w przypadku ewentualnego przeniesienia do wyłącznej kompetencji notariatu niespornych spraw działowych, co sygnalizowano w przyp. 4.

³⁸ Wymaga jednak zaznaczenia, że argument ten generalnie nie wydaje się najważniejszy, skoro obecnie to notarialne poświadczenie dziedziczenia – choć nieco droższe od procedury sądowej – rozstrzyga większość spraw w zakresie potwierdzenia praw do spadku. Nie wydaje się więc, by kwestie kosztowe stanowiły realną barierę przed dostępem do ścieżki notarialnej, która uzasadniałaby utrzymywanie nieograniczonej możliwości obciążania sądów rozstrzyganiem spraw pozbawionych elementu sporu – tym bardziej że w art. 6 u.p.n. przewidziano możliwość zwolnienia przez sąd strony czynności notarialnej

Należy jednak zaznaczyć, że nawet w razie tak dalece posuniętej preferencji notarialnej ścieżki stwierdzenia praw do spadku, z perspektywy bezpieczeństwa prawnego niektóre ze spraw spadkowych powinny pozostać wyłączną domeną sądu. Nie wydawałoby się zasadne rozciągnięcie możliwości potwierdzania praw spadkowych przez notariusza na przypadki dziedziczenia na podstawie testamentów szczególnych, testamenty te bowiem – w praktyce dotyczy to testamentu ustnego – z uwagi na okoliczności ich sporządzenia i wyjątkowy charakter cechują się szczególnym ryzykiem nadużyć, stąd ich weryfikacja może częstokroć wymagać prowadzenia bardzo pogłębionego postępowania dowodowego, właściwego sądom³⁹. Z perspektywy gwarancyjnej z kolei jest konieczne utrzymanie wymogu uczestnictwa w procedurze poświadczenia dziedziczenia – czy to jednocześnie, czy w omawianej wyżej formule obiegowej – wszystkich zainteresowanych⁴⁰.

od ponoszenia wynagrodzenia notariusza, co stanowi ostatecznie wentyl bezpieczeństwa na okoliczność przypadków, w których strona nie byłaby w stanie pokryć tego wynagrodzenia bez uszczerbku na utrzymaniu siebie i swojej rodziny.

³⁹ Jak wykazały prowadzone w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości badania dotyczące testamentów ustnych, obejmujące także analizę akt, kwalifikacja oświadczeń spadkodawcy co do planów ukształtowania sukcesji po nim jako testamentu ustnego nierzadko budzi liczne wątpliwości co do ich rzeczywistego zaistnienia, *animus testandi testatora*, a także innych przesłanek skuteczności testamentu (w tym obawy rychłej śmierci) – zob. W. Borysiak, *Funkcjonowanie w praktyce testamentu sporządzonego w formie ustnej* (art. 952 k.c.), Warszawa 2014, s. 136–137.

⁴⁰ Wprawdzie można byłoby podnosić, że w przypadku procedury powołania zarządcy sukcesyjnego po śmierci przedsiębiorcy (art. 12 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 170), wykazującej istotne podobieństwa do procedury notarialnego poświadczenia dziedziczenia, na której została oparta, prawodawca dopuścił pewne koncesje co do wymogu jednomyślności zainteresowanych, sprowadzające się do tego, że wystarcza, że przy powołaniu uczestniczą uprawnieni reprezentujący udział większy niż 85/100 w przedsiębiorstwie w spadku. W tamtym wypadku jednak jest to uzasadnione szczególną rolą zarządu sukcesyjnego i w założeniu jego tymczasowym charakterem, w przeciwieństwie do poświadczenia dziedziczenia mającego zapewniać stabilny i w założeniu niewzruszalny, a zatem zgodny z rzeczywistym stanem sukcesji, dokument legitymizujący spadkobierców.

Wykorzystanie oświadczeń składanych przed notariuszem jako dowód w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku

Na tle powyższych uwag, dotyczących oświadczeń składanych w obiegowej procedurze uzyskiwania notarialnego potwierdzenia praw do spadku, można zauważyć jeszcze jedno spostrzeżenie z praktyki. Uwidoczniło się ono na gruncie rozmowy z zainteresowaną (docelowo mającą odgrywać rolę organizatora całej procedury, co miało polegać na skłonieniu rozsianych po całej Polsce zainteresowanych do udania się do lokalnego notariusza w celu złożenia potwierdzeń przewidzianych art. 95ca § 3 u.p.n.), która – z uwagi na liczne grono wymaganych uczestników, obejmujące dziewięć osób – zapytała o skutki sytuacji, gdy nie uda się jednak zebrać wspomnianych potwierdzeń od wszystkich niezbędnych (tj. pozostałych ośmiu) osób. W szczególności chodziło o to, czy wówczas w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku, które zostanie wszczęte przez nią wobec braku możliwości zwieńczenia ścieżki notarialnej wskutek nieuzyskania wszystkich wymaganych potwierdzeń, sąd będzie mógł w zakresie osób, które złożyły potwierdzenia, oprzeć się na tych potwierdzeniach. Wobec wyjaśnienia, że niestety regulacje prawne nie przewidują takiego połączenia procedur czy ściślej – przejścia między nimi, zainteresowana wykazała duże zdziwienie, które po pewnej refleksji należy uznać za mające pewne podstawy. Oświadczenia składane w protokole dziedziczenia, a zatem także oświadczenia składane w jego projekcie oraz w potwierdzeniach jego treści, pełnią bowiem tożsamą funkcję co przewidziane w art. 671 k.p.c. zapewnienia spadkowe. Są także składane pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 671 § 3 k.p.c.). Być może byłoby zatem zasadne zaznaczenie w ramach wspomnianego przepisu, że za dowód równoważny z zapewnieniem spadkowym może być przyjęte także oświadczenie złożone w projekcie protokołu dziedziczenia lub w jego potwierdzeniu złożonym stosownie do art. 95ca § 3 u.p.n. Sąd wówczas mógłby pominąć przyjmowanie zapewnień spadkowych co do istnienia lub nieistnienia osób, które wyłączałyby znanych spadkobierców od dziedziczenia lub dziedziczyłyby wraz z nimi oraz o testamentach spadkodawcy od spadkobiercy, który złożył stosowne

oświadczenia w tym zakresie już przed notariuszem⁴¹. Takie rozwiązanie zatem może potencjalnie skrócić czas trwania postępowań o stwierdzenie nabycia spadku w tych sprawach, które ostatecznie trafiły do sądu wskutek niepowodzenia uprzedniej ścieżki notarialnej.

Dodatkowo takie rozwiązanie w przypadku rozsianych po Polsce spadkobierców bardziej motywowałoby strony do rozpoczynania działań ukierunkowanych na potwierdzenie praw spadkowych pierwotnie przed notariuszem, a to wobec pewności, że nawet jeśli ostatecznie nie uda się uzyskać potwierdzeń od wszystkich zainteresowanych, trud organizacyjny poniesiony w kontekście tych, którzy takie potwierdzenia złożą, nie będzie daremny. W obecnym stanie rzeczy bowiem, jeśli zainteresowany nie ma przekonania graniczącego z pewnością, że uda mu się zebrać oświadczenia wszystkich wymaganych osób, z założenia decyduje się na ścieżkę sądową⁴².

Warto tu dodać, że takie rozwiązanie, licujące z postrzeganiem notariusza jako „organu pomocniczego wymiaru sprawiedliwości”, zarazem przywodzi na myśl znaną prawu niemieckiemu praktykę, w świetle której notariusze w istocie przygotowują sądowi dokumentację niezbędną do wydania poświadczenia spadkowego (*Erbschein*) wraz ze stosownymi zapewnieniami spadkowymi⁴³.

⁴¹ Wymaga bowiem podkreślenia, że treść art. 671 § 2 k.p.c. w zasadzie odpowiada treści oświadczeń ujmowanych w protokole dziedziczenia stosownie do art. 95c § 2 pkt 2 i 3 u.p.n.

⁴² Tak też zresztą – w przywołanym wyżej przypadku z własnej praktyki – ostatecznie uczyniła wspomniana zainteresowana.

⁴³ Zob. § 352 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Familienverfahrensgesetz) [ustawa o postępowaniu w sprawach rodzinnych i w sprawach dobrowolnej jurysdykcji], z której wynika zakres danych, które należy ująć we wniosku o wydanie poświadczenia spadkowego, przy czym (ust. 3) wymagane jest przy tym oświadczenie wnioskodawcy pod przysięgą przed sądem lub notariuszem, że nie wie o żadnych okolicznościach, które mogłyby podważyć prawdziwość jego oświadczeń. W rezultacie w niemieckiej praktyce obrotu istotną rolę odgrywa *de facto* przygotowywanie przez notariuszy wniosków o wydanie poświadczenia spadkowego, popartych odpowiednimi dokumentami, protokolowanych wraz z wymaganą przysięgą wnioskodawcy.

Szersze wykorzystanie Rejestrów Notarialnych dla zapobiegania nieprawidłowościom przy potwierdzaniu praw do spadku

Wspomniane już sytuacje – w kontekście aktów poświadczenia dziedziczenia – w których dochodzi do powtórnego potwierdzenia praw do spadku, który uprzednio był już przedmiotem wiążącego rozstrzygnięcia (prawomocnego stwierdzenia nabycia spadku lub zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia), skłaniają do poszukiwania dalszych rozwiązań, które mogłyby zredukować to niekorzystne zjawisko. Wymaga przy tym wskazania, że zagadnienie to w odniesieniu do przyczyn wydawania dwóch postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy było już przedmiotem pogłębionych analiz prowadzonych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości⁴⁴, co uzasadnia ograniczenie rozważań w tym miejscu jedynie do sygnalizacji podstawowych kierunków zmian.

Należy się zgodzić z ustaleniami poczynionymi wskutek przywołanych wyżej badań przez P. Rylskiego, że do podstawowych instrumentów prewencji, zapobiegających ponownemu potwierdzeniu praw do spadku, należą: istnienie Rejestru Spadkowego prowadzonego przez Krajową Radę Notarialną oraz realizowanie przez sąd, wynikłego z § 148 tzw. instrukcji sądowej⁴⁵, obowiązku badania wpisów w tym rejestrze w chwili wszczęcia jakiegokolwiek postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, a także przewidziany wprost w art. 679¹ k.p.c. obowiązek wpisania prawomocnego postanowienia spadkowego do Rejestru Spadkowego⁴⁶. Rzetelne realizowanie pierwszego z obowiązków przez sąd sprawia, że unika się ryzyka ponownego rozstrzygnięcia sprawy spadkowej w sytuacji, w której po danym spadkodawcy zarejestrowano już akt poświadczenia dziedziczenia lub prawomocne stwierdzenie

⁴⁴ P. Rylski, *Przyczyny wydawania dwóch postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy – raport z badań oraz postulaty de lege ferenda*, Warszawa 2023.

⁴⁵ Zob. zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2019 r. poz. 138 ze zm.); treść § 148 obowiązująca od 30 listopada 2020 r. stanowi w ust. 1: „Po zarejestrowaniu sprawy o stwierdzenie nabycia spadku kierownik sekretariatu albo wyznaczony pracownik sekretariatu w oparciu o właściwe urządzenie ewidencyjne lub Rejestr Spadkowy dokonuje ustalenia, czy zarejestrowano uprzednio sprawy z zakresu prawa spadkowego po tym samym spadkodawcy. Wynik dokonanego ustalenia zamieszcza się w notatce urzędowej”.

⁴⁶ P. Rylski, *op. cit.*, s. 36–37.

nabycia spadku. Niezwłoczne (co niestety, jak wynika z praktyki, niekiedy takie nie jest⁴⁷) zarejestrowanie informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku z kolei zapobiega późniejszemu wydaniu kolejnego rozstrzygnięcia w tym zakresie przez sąd (o ile zrealizuje on uprzednio obowiązek weryfikacji rejestru) lub notariusza (nawet w razie sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia dublującego już zarejestrowane postanowienie sądowe system odmówi bowiem rejestracji⁴⁸). Już więc rzetelne realizowanie obecnie obowiązujących regulacji może w dużej mierze zapobiegać obciążeniu wymiaru sprawiedliwości niepotrzebnym rozstrzygnięciami już rozstrzygniętych kwestii, a następnie koniecznością procedowania postępowań służących eliminacji z obrotu „ponadmiarowego” rozstrzygnięcia spadkowego⁴⁹.

Zarazem jednak, poza samą poprawą praktyki stosowania już istniejących rozwiązań, można także wskazać na dalsze ich korekty, mogące prowadzić do mocniejszego uszczelnienia procedur spadkowych przed ryzykiem ponownego rozstrzygnięcia w zakresie już przesądzonego spadku. Jak się wydaje, byłoby ku temu wskazane, aby w Rejestrze Spadkowym był uwidoczniiony nie tylko fakt ostatecznego rozstrzygnięcia dokonanego przez sąd, ale już

⁴⁷ Wskazuje na to P. Ryłski: *ibidem*, s. 37.

⁴⁸ Zgodnie z art. 95h § 4 zarejestrowanie aktu poświadczenia dziedziczenia nie następuje, jeżeli akt poświadczenia dziedziczenia albo prawomocne postanowienie w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku dotyczące tego samego spadku zostały już wpisane do Rejestru Spadkowego. Stąd konsekwencje niesprawdzenia Rejestru Spadkowego przez notariuszy przed sporządzeniem aktu poświadczenia dziedziczenia są o tyle mniej dolegliwe niż w przypadku ścieżki sądowej, że wobec tego tak czy inaczej „nadmiarowy” akt poświadczenia dziedziczenia nie wywoła skutków prawnych (zgodnie z art. 95j u.p.n. rejestracja jest warunkiem uzyskania przez taki akt skutków równoważnych prawomocnemu postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku), co więcej – nie pojawi się w ogóle w obrocie (jedynie z zarejestrowanych aktów poświadczenia dziedziczenia bowiem wydaje się wypisy – art. 95n u.p.n.). Jest to zatem mechanizm inny niż w przypadku „nadmiarowych” postanowień o stwierdzenie nabycia spadku, w przypadku których moc wiążąca orzeczenia powstaje na zasadach ogólnych z chwilą prawomocności.

⁴⁹ Wymaga przy tym przypomnienia, że Rejestr Spadkowy obejmuje postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku dopiero od wspomnianych w przyp. 5 przemian, które weszły w życie 8 września 2016 r. i wprowadziły m.in. art. 679¹ k.p.c. Stąd nawet weryfikacja Rejestru Spadkowego, w przypadku zmarłych przed tą datą spadkodawców, nie daje pełnej gwarancji, że nie zostało po nich wydane prawomocne postanowienie spadkowe jeszcze przed nastaniem obowiązku rejestracji. Stąd godny uwagi jest postulat P. Ryłskiego (*op. cit.*, s. 49), ukierunkowany na wpisywanie przez sądy do Rejestru Spadkowego także prawomocnych postanowień wydanych przed 2016 r.

informacja o tym, że toczy się postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku. Ujawnienie jej niezwłocznie po wpłynięciu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku zapobiegałoby zarazem procedowaniu równolegle innego postępowania o stwierdzenie nabycia spadku po tym samym spadkodawcy, choćby przez inny sąd, do którego inny zainteresowany wniósł wniosek wskutek niewiedzy czy rozbieżności w ocenie co do ostatniego miejsca zwykłego pobytu spadkodawcy i tym samym co do właściwości sądu. Umożliwiłoby to zarazem weryfikację przez notariuszy, do których stawią się zainteresowani w celu uzyskania aktu poświadczenia dziedziczenia, czy równolegle postępowanie nie toczy się w trybie sądowym. Jeśli w Rejestrze Spadkowym zaś ujawniano by ponadto informacje o toczących się postępowaniach o uchylenie lub zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub też wnioski o uchylenie aktu poświadczenia dziedziczenia, mogłoby to, abstrahując już od kwestii odciążenia wymiaru sprawiedliwości, doprowadzić dodatkowo do zwiększenia prawnego bezpieczeństwa faktycznych spadkobierców poprzez udostępnienie uczestnikom obrotu prawnego instrumentu pozwalającego sprawdzić, czy tytuł spadkowy, na który powołuje się np. zbywca rzeczy, nie jest obecnie przedmiotem kontrowersji⁵⁰. Warto z uznaniem zauważyć, że w toku prac nad niniejszym opracowaniem opublikowano projekt ustawy, zakładający nowelizację m.in. ustawy Prawo o notariacie w kierunku rozważanym w niniejszym akapicie⁵¹, stąd pozostaje liczyć na to, że jego rozwiązania w podniesionym tu zakresie staną się obowiązującym prawem.

W kontekście uchylenia czy zmiany rozstrzygnięcia spadkowego warto zaznaczyć jeszcze jedną kwestię, także rzutującą na obciążenie sądów sprawami w tym zakresie. Poza uchyleńiami z przyczyn formalnych, tj. wobec podwójnego rozstrzygnięcia danej sprawy spadkowej, warto dążyć także do

⁵⁰ Wymagałoby to rozważenia skutków takiej informacji w odniesieniu do przewidzianego w art. 1025 § 2 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) domniemania, że osoba, która uzyskała stwierdzenie nabycia spadku albo poświadczenie dziedziczenia, jest spadkobiercą, a także w kontekście oceny dobrej lub złej wiary osoby trzeciej, na rzecz której ten, kto uzyskał stwierdzenie nabycia spadku albo poświadczenie dziedziczenia, lecz spadkobiercą nie jest, rozporządza prawem należącym do spadku.

⁵¹ Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (UD30) w wersji z 28.10.2025 r. (w której uzupełniono dotychczasowe ramy projektu skupione na regulacjach dotyczących formy testamentu o m.in. rozwinięcie zakresu informacji ujawnianych w Rejestrze Spadkowym), <https://legislacja.gov.pl/projekt/12385851/katalog/13062395#13062395> (dostęp: 9.12.2025).

zmniejszenia liczby przypadków, w których uchylenie wyniku z konieczności korekty wadliwego rozstrzygnięcia co do kręgu sukcesorów. Pomijając przypadki, w których wynika to z przyczyn leżących po stronie uczestników (np. wobec nierzetelnego przedstawienia stanu rodzinnego spadkodawcy, pomijającego niektórych spadkobierców) czy – wyjątkowo – błędu sądu lub notariusza wskutek wadliwego zastosowania regulacji prawnej⁵², często jest to konsekwencją późniejszego odnalezienia testamentu spadkodawcy.

Obecnie jedynie po części ryzyka te niweluje istnienie Notarialnego Rejestru Testamentów. Po pierwsze, nie jest on obowiązkowy, wobec czego nawet znaczna część testamentów notarialnych⁵³ nie podlega rejestracji w nim, wymaga to bowiem wniosku testatora. Po drugie, o ile w praktyce notarialnej ostatnich lat uwidacznia się coraz mocniej zasługująca na aprobatę praktyka protokolarnego przeszukiwania Notarialnego Rejestru Testamentów przed przystąpieniem do procedowania notarialnego poświadczenia dziedziczenia, o tyle do rzadkości należą sytuacje, w których takie przeszukiwanie zlecają sądy spadku w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku⁵⁴. Jak więc się wydaje, godny rozważenia jest pomysł, aby w pierwszej kolejności doprowadzić do ustawowego ugruntowania wspomnianego rejestru, wraz ze stosownymi rozwiązaniami służącymi zapewnieniu rejestrowania w nim przynajmniej testamentów notarialnych. Wówczas tym bardziej uzasadniona byłaby praktyka, aby każdorazowo czy to sporządzanie notarialnego poświadczenia dziedziczenia, czy dokonywanie sądowego stwierdzenia

⁵² Co jednak, jak się wydaje z perspektywy ogółu spraw, w których dochodzi do obalenia rozstrzygnięcia spadkowego, należy do zdecydowanej mniejszości. Raz jeszcze można tu wskazać, że zasadne byłoby podjęcie pogłębionych badań nad materialnoprawnymi przyczynami wadliwości rozstrzygnięć spadkowych, mogących następnie służyć za kierunkowskaz dla działań służących redukcji tych przyczyn.

⁵³ Wymaga zaznaczenia, że w Notarialnym Rejestrze Testamentów można poza testamentami notarialnymi rejestrować także testamenty własnoręczne złożone na przechowanie, co jednak w praktyce w zasadzie się nie zdarza.

⁵⁴ Zob. postanowienie SN z 15 października 2020 r., sygn. akt I CSK 281/20, w którym wskazano, że Notarialny Rejestr Testamentów stanowi wprawdzie jeden z instrumentów, które mogą być wykorzystywane zarówno przez sąd, jak i uczestników postępowania w celu dążenia do ustalenia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia, lecz podkreślono, że ustawa nie obowiązuje jednak sądu, by w każdej sprawie o stwierdzenie nabycia spadku zasięgał informacji co do jego treści. Powołano się przy tym na wniosek, że to, iż sąd jest obowiązany z urzędu badać, kto jest spadkobiercą, nie oznacza, by sąd był zobligowany zastąpić stronę w udowodnieniu okoliczności istotnych dla wykazania jej praw.

nabycia spadku następowało z uwzględnieniem uprzedniego protokolarnego zweryfikowania, czy w Notarialnym Rejestrze Testamentów nie figuruje testament nieznaný uczestnikom.

Na marginesie powyższych wskazań warto też zaznaczyć, że jeśli ustawodawca zdecydowałby się na obligatoryjną rejestrację testamentów, tożsamy postulat można wysnuć w kontekście wprowadzenia rejestracji także przecież wpływających na kształt spadkobrania umów o zrzeczenie się dziedziczenia⁵⁵. Już poza kwestią wpływu na rozstrzygnięcia dokonywane w ramach aktów poświadczenia dziedziczenia lub postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku zasadne wydaje się też rozważenie rejestracji umów o zbycie spadku (art. 1051–1057 k.c.)⁵⁶. Generalnie zaś, wychodząc ponad kwestie prawno-spadkowe, wymaga wskazania, że od lat jest rozważana celowość zwiększenia bezpieczeństwa obrotu prawnego przez wprowadzenie systemu rejestracji umów majątkowych małżeńskich czy pełnomocnictw⁵⁷. Te ostatnie zagadnienia wymagają jednak, rzecz jasna, odrębnego omówienia uwzględniającego tak materialnoprawne, jak proceduralne oraz techniczne uwarunkowania rozważanych rozwiązań, które mogłyby polegać na rozbudowie już istniejącego systemu Rejestrów Notarialnych.

⁵⁵ Zob. A. Tkaczyński, *Rejestry notarialne – terażniejszość i przyszłość*, [w:] *Acta Erasmiiana VI. Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, Wrocław 2014, s. 414. Notabene rejestracja umów o zrzeczenie się dziedziczenia i ich uchyleń zredukowałaby także w zupełności argumenty służące obronie poglądu, że zrzekający się pozostawał koniecznym uczestnikiem protokołu dziedziczenia (zob. P. Bender, *op. cit.*) uzasadniane właśnie tym, że mogło dojść do uchylecia umowy (art. 1050 k.c.), o czym pozostali bliscy spadkodawcy mogli nie wiedzieć. Na marginesie warto dodać, że także jeśli by prawodawca decydował się na wprowadzenie kontraktowej sukcesji, zwłaszcza umów dziedziczenia, stosownie do uwag w części o postulowanym połączowaniu zakresu zakazu z art. 1047 k.c., to niewątpliwie zasadne byłoby, aby umowy te podlegały obowiązkowej rejestracji w stosownym rejestrze.

⁵⁶ Por. prawo niemieckie, w którym umowy te stosownie do § 2384 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) [Kodeks cywilny] podlegają zgłoszeniu do sądu spadku, informacja o tym zaś jest udzielana osobom wykazującym interes prawny. W świetle doniosłych skutków umowy (zgodnie z art. 1053 k.c. nabywca wchodzi w prawa i obowiązki spadkobiercy) wydaje się zasadne postulowanie rozwiązania o podobnym kierunku, pozwalającego uczestnikom obrotu zorientować się, że spadkobierca dokonał zbycia ogółu swoich praw spadkowych.

⁵⁷ Szerzej w zakresie postulatów *de lege ferenda*, w tym dotyczących m.in. tych rejestrów: A. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 408–417.

Notarialny wniosek wieczystoksięgowy m.in. w sprawach spadkowych

Wzmiankować należy jeszcze jedno zagadnienie, pośrednio powiązane z rozstrzygnięciem przez notariuszy spraw spadkowych. Wskutek „efektu mrożącego”, jaki wywołuje orzecznictwo Sądu Najwyższego⁵⁸ dotyczące zakresu kompetencji notariusza do składania wniosków wieczystoksięgowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w praktyce przez lata dominowało wąskie postrzeganie tej kompetencji, ściśle w powiązaniu z uprzednio sporządzonym przez notariusza aktem notarialnym uruchamiającym obowiązek złożenia wniosku (art. 92 § 4 u.p.n.). Jako że akt poświadczenia dziedziczenia nie jest formalnie aktem notarialnym, tym samym – w myśl linii orzeczniczej SN – notariusz nie był dotąd kompetentny, aby w rezultacie takiego aktu poświadczenia dziedziczenia składać wnioski o wpis. Zarazem jednak był on wskutek poświadczenia dziedziczenia na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.h.) obligowany do zawiadomienia sądu o zmianie właściciela, co skutkuje wpisem ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez sąd wieczystoksięgowy. Jego rezultatem była zaś dalsza wymiana korespondencji między stronami i sądem, ewentualne zwieńczona złożeniem przez spadkobierców wniosku o wpis na papierowym formularzu.

Nie podejmując tu szerzej zagadnienia zakresu kompetencji notariuszy do składania wniosków wieczystoksięgowych, które wymagało szerszego omówienia w odrębnym opracowaniu⁵⁹, można się ograniczyć do zaznaczenia krytycznej oceny linii orzeczniczej SN w omawianym zakresie⁶⁰. Należy zarazem

⁵⁸ Wyrok SN z 1 grudnia 2016 r., sygn. akt III ZS 3/16; postanowienie SN z 25 września 2020 r., sygn. akt V CSK 434/18.

⁵⁹ Szerzej: P. Bender, *Granice dopuszczalności składania przez notariuszy wniosków o wpis w księdze wieczystej de lege lata i de lege ferenda*, „Polski Proces Cywilny” 2025, nr 3, s. 446 *et seq.*

⁶⁰ Przede wszystkim pomija ona fakt, że zgodnie z art. 79 pkt 8a u.p.n. wniosek wieczystoksięgowy stanowi odrębną czynność notarialną, wobec czego nie ma podstaw, aby nie znajdowało do niej zastosowania unormowanie art. 1 § 1 u.p.n., wedle którego notariusz jest powołany do dokonywania czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (czynności notarialnych), co oznacza, że czynności notarialnej można dokonać nie tylko, gdy istnieje taki obowiązek, ale też gdy po prostu takie jest żądanie stron.

z aprobatą zauważyć, że w toku prac redakcyjnych nad niniejszym opracowaniem zostały zrealizowane prace legislacyjne ukierunkowane na przełamanie – w pewnym zakresie – wynikłego z orzecznictwa SN wąskiego postrzegania ram zastosowania elektronicznego wniosku wieczystoksięgowego. Przyjęto bowiem ustawę z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁶¹, przewidującą wprost kompetencję notariusza do składania elektronicznych wniosków o wpis w księgach wieczystych po sporządzeniu aktu poświadczenia dziedziczenia, na żądanie spadkobierców i zapisobierców windykacyjnych. Ustawa ta weszła w życie 17 marca 2026 r. i jak wykazują pierwsze doświadczenia, jej rozwiązania spotkały się ze znaczną aprobatą społeczną, uwidaczniającą się w chętnym korzystaniu przez sukcesorów z potwierdzonych nowelą możliwości.

W kwestii zasadniczej trzeba wskazać jednak, że ramy nowelizacji mogłyby (i zdecydowanie powinny) być szersze, nieograniczające przesądzonej kompetencji tylko do wniosków składanych wskutek sporządzenia aktów poświadczenia dziedziczenia. Należałoby po prostu przesądzić (wynikającą przecież już z art. 1 § 1 w związku z 79 pkt 8a u.p.n.) dopuszczalność składania wniosków także w innych wypadkach, na żądanie złożone do protokołu i poparte odpowiednimi podstawami wpisu. Wówczas, za przełamaniem kierunku interpretacyjnego wynikłego z orzecznictwa SN, byłoby możliwe sprawne składanie za pośrednictwem notariusza elektronicznych wniosków nie tylko o wpis na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia, ale też o wszelkie inne przedłożone rejentowi podstawy wpisu. Wśród nich można wskazać też na sądowe postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku – nic przecież nie powinno stać na przeszkodzie, by dysponując prawomocnym orzeczeniem sukcesora i korzystając z pomocy notariusza, złożył wniosek i przedłożył odpis takiego orzeczenia. Trzeba tu zwłaszcza przypomnieć, że poza notariuszami także m.in. sądy (w tym sąd spadku) są zobowiązane w świetle art. 36 ust. 1 u.k.w.h. do zawiadomienia o zmianie właściciela wskutek spadkobrania, skutkującego wpisem w treści księgi wieczystej wzmianki o niezgodności. Złożenie wniosku za pośrednictwem notariusza mogłoby nawet być reakcją strony na pouczenie o obowiązku złożenia wniosku o wpis, wystosowane

⁶¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1793.

przez sąd wieczystoksięgowy po wpisie ostrzeżenia stosownie do art. 36 ust. 3 u.k.w.h., czy nawet mogłoby uprzedzać taki wpis, a tym samym uczynić go bezprzedmiotowym.

Generalnie, wykraczając poza sprawy spadkowe, trzeba zaznaczyć, że przesądzenie szerokiej i zgodnej z art. 1 § 1 u.p.n. kompetencji notariusza do składania elektronicznych wniosków wieczystoksięgowych na wszelkich podstawach prawnych (by wskazać przykładowo wpis własności na podstawie prawomocnego orzeczenia o zasiedzeniu, zmianę nazwiska wskutek zamążpójścia za przedłożeniem odpisu aktu małżeństwa, sprostowanie oznaczenia na podstawie dokumentów geodezyjnych i tym podobne) doprowadziłoby do znaczącego odciążenia wydziałów wieczystoksięgowych (tak ich sekretariatów, zajętych „obróbką” papierowych wniosków, jak orzeczników – z uwagi na wstępną weryfikację podstaw wpisu przez notariusza przygotowującego wniosek, co przekłada się na wielokrotnie mniejsze ryzyko wniosków nieopartych odpowiednimi podstawami), a tym samym przyspieszenia rozpoznawania przez nie spraw. Stąd należy liczyć na to, że prawodawca – być może po uprzednim zweryfikowaniu w praktyce, na gruncie wniosków składanych po aktach poświadczenia dziedziczenia, potencjału notarialnego wniosku wieczystoksięgowego dla odciążenia sądów wieczystoksięgowych – ostatecznie zdecyduje się potwierdzić założenie, dopuszczające w pełnym zakresie notarialną, elektroniczną alternatywę dla papierowego formularza wniosku wieczystoksięgowego.

Przesądzenie dopuszczalności odrzuceń spadku „wyprzedzających kolejkę”⁶²

Kolejne zagadnienie dostrzegalne w praktyce notarialnej, przy którym drobna korekta regulacji prawnej pozwoliłaby na odciążenie sądów od znacznej liczby spraw związanych z odrzuceniem spadku, wynika z wykładni

⁶² Rozważania niniejszej części są oparte na uwagach, które składałem w toku publicznych konsultacji na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (UD222), która ostatecznie weszła w życie 15 listopada 2023 r. i wprowadziła m.in., opisane w kolejnej części, ułatwienia w odrzuceniu spadku

przyjętej w orzecznictwie SN, wedle której złożenie oświadczenia o odrzuceniu spadku, gdy oświadczeń takich nie złożyli jeszcze wszyscy silniej powołani spadkobiercy, nie jest dopuszczalne. W uchwale SN z 19 października 2018 r. (sygn. akt III CZP 36/18), rozstrzygającej jeden z powszechniejszych w praktyce dylematów, przyjęto bowiem tezę, wedle której „złożenie oświadczenia o odrzuceniu spadku przez osobę, w stosunku do której nie rozpoczął jeszcze biegu termin określony w art. 1015 § 1 k.c., jest bezskuteczne”. Niezależnie od merytorycznej oceny stanowiska przyjętego przez SN⁶³, praktyka – z nielicznymi wyjątkami⁶⁴ – przyjęła je do stosowania. Konsekwencje tego stanowiska, sprowadzające się do konieczności ścisłego „utrzymywania kolejki” przy odrzuceniach spadku, powodują po pierwsze wydłużenie trwania „cyklu odrzuceń” ewidentnie pasywnych spadków, zanim ostatecznie dojdzie do przyjęcia takiego niechcianego przez nikogo spadku przez gminę lub Skarb Państwa jako spadkobiercę przymusowego (art. 935 k.c.), co powoduje znacznie późniejsze uzyskanie przez wierzycieli spadkowych możliwości zaspokojenia choćby w zakresie, jaki daje dziedziczenie przez takiego spadkobiercę z dobrodziejstwem inwentarza⁶⁵. Po drugie, taka

imieniem małoletnich. Zob. wspomniane uwagi dostępne na stronie RCL dotyczącej tego projektu: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839203#12839203> (dostęp: 13.07.2025), rubryka „Konsultacje publiczne”, plik „uwagi – konsultacje publiczne – Obywatel 5”, które jednak wówczas nie znalazły aprobaty projektodawcy.

⁶³ Moim zdaniem zasługuje ono na krytyczną ocenę z kilku, wymagających odrębnego opracowania, względów. Stąd w tym miejscu można wskazać tylko na dwa podstawowe argumenty przeciwko wykładni zaprezentowanej przez SN. Po pierwsze, w nieuzasadniony sposób zestawia ona odrzucenie spadku przed „dojściem kolejki” z sytuacją odrzucenia spadku pod warunkiem cywilnoprawnym (co jest zakazane wedle art. 1018 § 1 k.c.), podczas gdy zaistnienie tytułu powołania należałoby postrzegać najwyżej w kategoriach warunku prawnego (*conditio iuris*). Co więcej, pomija ona przyjęty w art. 1020 k.c. wsteczny (*ex tunc* do chwili otwarcia spadku) skutek odrzucenia spadku przez innych, silniej powołanych spadkobierców. Po drugie, wbrew formalnemu odczytywaniu art. 1015 § 1 k.c., cel ujętego w nim sześciomiesięcznego terminu przemawia wyraźnie za tym, aby traktować go jedynie jako termin końcowy dla możliwości przyjęcia lub odrzucenia spadku – moment dowiedzenia się o powołaniu zaś stanowi jedynie punkt w czasie istotny dla wyznaczenia tegoż terminu końcowego (nie zaś termin początkowy – ten bowiem należałoby uznać za następujący już w momencie otwarcia spadku).

⁶⁴ Zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z 14 marca 2022 r., sygn. akt III Ca 1522/20, w którym zasadnie podjęto polemikę ze stanowiskiem przyjętym przez SN.

⁶⁵ Pomijając już fakt, że wydłużanie procedur spadkowych za sprawą wspomnianej wykładni powoduje dalsze komplikacje (np. znacząco częściej dochodzi do konieczności zastosowania bardzo problematycznej praktycznie instytucji tzw. transmisji, uregulowanej

wykładnia powoduje znaczące trudności i stres wśród uczestników obrotu, którzy zamiast odrzucić ewidentnie pasywny spadek, są zmuszeni analizować, czy mocniej powołani spadkobiercy już go odrzucili (i czy było to skuteczne), co paradoksalnie w tym większym stopniu obciąża spadkobiercę, im mniejsze są jego więzi ze spadkodawcą⁶⁶. Po trzecie, taki stan rzeczy zwiększa liczbę spraw, w których zachodzi konieczność następczego uchylecia się od skutków niezłożenia oświadczenia w sprawie przyjęcia lub odrzucenia spadku. Konsekwencją zastosowania tezy wynikłej z uchwały SN jest bowiem to, że częstokroć oświadczenia osób przekonanych o tym, że skutecznie odrzuciły już spadek, okazują się następczo nieskuteczne, brak ponowienia oświadczenia przez takie osoby zaś powoduje ostatecznie konieczność sięgania po ochronę na podstawie art. 1019 k.c., co kategorycznie wymaga udziału sądu (art. 1019 § 3 k.c.). Po czwarte, nawet jeśli osoby, które złożyły „przedwczesne” oświadczenie, zorientują się, że muszą je ponowić, wedle stanowiska wynikłego z wykładni przyjętej przez SN, dla jego złożenia często będą po raz kolejny angażować sąd w razie wyboru tego trybu złożenia oświadczenia, które zgodnie z art. 1018 § 3 k.c. może być złożone przed sądem lub przed notariuszem.

W efekcie zatem nie należą do rzadkości przypadki, w których pod sam koniec „cyklu odrzuceń” (np. na etapie dokonywania odrzucenia spadku przez zstępnych dziadków spadkodawcy) okazywało się, że pominięto wcześniej powołanego spadkobiercę (np. odnalazł się testament lub ujawnił się pominięty omyłkowo czy nieznanym wcześniej, np. pozamałżeński, zstępny spadkodawcy), co – w myśl optyki przyjętej przez SN – powodowało nieskuteczność „przedwczesnych” odrzuceń i konieczność ich powtórzenia, a zarazem w kontekście wielu spadkobierców, przekonanych, że skutecznie

w art. 1017 k.c., ponieważ często się zdarza, że osoba z grona dalszych spadkobierców, oczekująca, aż „dojdzie do niej kolejka” powołania, w międzyczasie umiera).

⁶⁶ Osoby te, postawione w sytuacji konieczności odrzucenia zadłużonego spadku po dalekim krewnym, w świetle wykładni SN zamiast po prostu złożyć oświadczenie o odrzuceniu spadku (co wystarcza dla spadkobierców powołanych w pierwszej kolejności) powinny dla pewności, że składają je skutecznie, ustalać i analizować (z uwzględnieniem relacji rodzinnych nieraz wręcz obcych im osób i często z trudnościami w zakresie uzyskania stosownych informacji od pozostałych spadkobierców), czy na pewno nastąpi już ich kolej.

odrzućli spadek, potęgowało liczbę spraw o uchylenie się od skutków niezłożenia oświadczenia, co tym samym wzmagало obciążenie sądów⁶⁷.

Stąd – z perspektywy ukierunkowania na redukcję obciążenia wymiaru sprawiedliwości oraz na zmniejszenie liczby spraw o uchylenie się od skutków niezłożenia oświadczenia w sprawie przyjęcia lub odrzucenia spadku – konieczne jest przyjęcie uregulowania, które przesądzałoby, że oświadczenie o przyjęciu lub odrzuceniu spadku przez osobę z dalszej klasy spadkobierców może zostać złożone skutecznie, także zanim „kolejka” powołania dotrze do tej osoby. Dla osiągnięcia tego celu zasadne jest stanowcze wskazanie, że oświadczenie o przyjęciu lub o odrzuceniu spadku może być złożone już od momentu jego otwarcia⁶⁸, natomiast termin z art. 1015 k.c. § 1 k.c., liczony od momentu dowiedzenia się o powołaniu (o faktycznym „dojściu kolejki” do spadkobiercy), należy postrzegać jedynie jako końcowy.

Mogłoby to nastąpić przykładowo przez zmodyfikowanie art. 1015 § 1 k.c. przez podkreślenie, że „oświadczenie o przyjęciu lub o odrzuceniu spadku może być złożone od otwarcia spadku, nie później jednak, niż sześć miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o tytule swego powołania” lub w inny podobny sposób, podkreślający postulowany mechanizm działania terminu na odrzucenie spadku.

Przy okazji omawianego zagadnienia, uwidaczniającego się na gruncie zadłużonych spadków, można zasygnalizować jeszcze jeden kierunek potencjalnych korekt, który mógłby znacząco zredukować powyższe bolączki, a także ogólnie skrócić czas trwania postępowań o stwierdzenie nabycia spadku, a tym samym obciążenie nimi sądów spadku. Mianowicie można rozważyć, czy nie byłoby zasadne wprowadzenie regulacji podobnej do przewidzianej

⁶⁷ Co znamienne, sam SN poniekąd zaakceptował płynące z przyjętej tezy zwiększenie obciążenia sądów, skoro w uzasadnieniu przywoływanej uchwały dostrzegł jej konsekwencje w tym aspekcie, ponieważ wskazywał, że „skutki sytuacji, w której osoba składająca oświadczenie o odrzuceniu spadku pozostawała w błędnym przekonaniu co do tytułu, na podstawie którego została do niego powołana, jak i sytuacji, gdy nie złożyła oświadczenia, pozostając w błędnym przekonaniu o skuteczności oświadczenia złożonego już wcześniej, mogą być sanowane z powołaniem się na art. 1019 k.c.”.

⁶⁸ Podkreślenia wymaga, że rozwiązanie tego typu funkcjonuje z powodzeniem w Niemczech na gruncie § 1946 BGB („Der Erbe kann die Erbschaft annehmen oder ausschlagen, sobald der Erbfall eingetreten ist” [Spadkobierca może przyjąć spadek lub go odrzucić, gdy tylko nastąpi otwarcie spadku]), mimo że § 1944 BGB również dla dokonania odrzucenia zakreśla termin liczony od dowiedzenia się o powołaniu.

w § 1964 BGB, wedle której w razie nieustalenia spadkobiercy w terminie odpowiednim do okoliczności (przy czym w praktyce uwzględnia się tu m.in. fakt nadmiernego zadłużenia spadku⁶⁹), generalnie po wezwaniu potencjalnych spadkobierców (zgodnie z regulacją § 1965 BGB, przy czym można tego wezwania zaniechać, jeśli jego koszty są nieproporcjonalne do wartości spadku), przyjmuje się dziedziczenie przez fiskusa, tj. Skarb Państwa.

Rozwianie niektórych wątpliwości dotyczących odrzucenia spadku imieniem małoletniego w trybie art. 101 § 4 k.r.o.

Pozostając w perspektywie odrzuceń spadku, tylko sygnalizacyjnie należy dostrzec, że w znaczny sposób obciążenie sądów rodzinnych zostało zredukowane przez rozwiązania przyjęte od 15 listopada 2023 r., wyłączające konieczność uzyskiwania zgód na odrzucenie spadku imieniem małoletniego, jeśli spadek przypadł temu małoletniemu wskutek uprzedniego odrzucenia przez rodzica oraz po spełnieniu kilku dalszych przesłanek⁷⁰. Z uwagi jednak na to, że nowa regulacja – notabene także wzorowana na regulacjach niemieckich (zob. § 1643 BGB⁷¹) – budzi pewne wątpliwości interpretacyjne, ogniskujące się m.in. wokół możliwości jej zastosowania, gdy jeden z rodziców nie żyje lub jest pozbawiony władzy rodzicielskiej⁷², czy nawet

⁶⁹ Na temat przesłanek zastosowania omawianych rozwiązań zob. D. Leipold, [w:] *Münchener Kommentar zum BGB*, München 2022, komentarz do § 1964 BGB, Nb 7–9.

⁷⁰ Zagadnienie to było już przedmiotem żywego zainteresowania doktryny, sąd wypada tu tylko odesłać do kilku bazowych opracowań w tym zakresie: M. Margoński, *Ustawowe zwolnienie z konieczności uzyskania zezwolenia sądu na odrzucenie przez rodziców spadku w imieniu małoletniego (art. 101 § 4 k.r.o.) – analiza nowego rozwiązania*, „Rejent” 2024, nr 4; M. Domański, *Odrzucenie i przyjęcie spadku w imieniu małoletniego dziecka po nowelizacji z 28.07.2023 r.*, „Rejent” 2024, nr 4; K. Górniak, *Z problematyki odrzucenia spadku w imieniu dziecka bez zezwolenia sądu opiekuńczego*, „Rejent” 2024, nr 11; W. Borysiak, *Przyjęcie i odrzucenie spadku przez osoby małoletnie po nowelizacji kodeksu cywilnego oraz kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Rejent” 2025, nr 4; R. Kapkowski, *Odrzucenie spadku w imieniu małoletniego dziecka bez zezwolenia sądu a zasada dobra dziecka – polemika*, „Rejent” 2025, nr 9.

⁷¹ Szerzej: M. Margoński, *op. cit.*, s. 101–109.

⁷² Przepis wskazuje, że zgody sądu nie wymaga „czynność polegająca na odrzuceniu spadku w imieniu dziecka przez rodzica, któremu w tym zakresie przysługuje władza

stosowalności jej w przypadku jedynaków⁷³, w dość licznych wypadkach wobec wątpliwości, czy możliwe jest skorzystanie z wspomnianego, preferencyjnego uregulowania, rodzice małoletnich nadal zapobiegawczo występują o zgodę sądu na dokonanie odrzucenia wedle ogólnej zasady art. 101 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej: k.r.o.), co zresztą pozostaje ich uprawnieniem (tzn. nie ma przymusu korzystania z uproszczonej formuły z art. 101 § 4 k.r.o.⁷⁴). Wydaje się, że poddanie obowiązujących od ponad dwóch lat przepisów pierwszej weryfikacji, np. poprzez badania aktowe spraw, w których wystąpiono jednak o zgodę sądu, mogłoby wskazać na potencjalne korekty, pozwalające zredukować najpoważniejsze wątpliwości i tym samym doprowadzić do dalszego odciążenia sądów rodzinnych.

rodzicielska, gdy jest dokonywana za zgodą drugiego z rodziców, któremu również w tym zakresie przysługuje władza rodzicielska”, co *prima facie* może prowadzić do konkluzji, że w rezultacie konieczną przesłanką zastosowania regulacji jest to, aby istniał ten drugi rodzic, mający w tym zakresie władzę rodzicielską. Zarazem w doktrynie przeważa stanowisko, znajdujące oparcie także w uzasadnieniu ustawy – w którym wskazano, że „jeżeli władza rodzicielska przysługuje wyłącznie jednemu z rodziców (czy to wobec pozbawienia drugiego rodzica tej władzy czy też wobec śmierci drugiego z rodziców), należy uznać, że odrzucenie spadku przez rodzica, który sprawuje wyłączną władzę nad dzieckiem, nie będzie wymagało zezwolenia sądu rodzinnego” (zob. druk nr 2977 Sejmu IX kadencji, s. 12–13) – że jednak nie jest to konieczne. Zob. M. Margoński, *op. cit.*, s. 116; W. Borysiak, *Przyjęcie...*, *op. cit.*, s. 68–71; K. Górniak, *op. cit.*, s. 203–204. Por. odmienne stanowisko M. Domańskiego, *op. cit.*, s. 51–55.

⁷³ Przepis art. 101 § 4 k.r.o. domyka bowiem wskazanie, że zezwolenie nie jest wymagane, „jeżeli spadek odrzucają inni zstępni rodziców tego dziecka”, co miało zapobiegać „selektywnemu” odrzucaniu spadków imieniem niektórych dzieci celem uprzywilejowania innych. Jest zatem w tym świetle dość oczywiste, że tę (ujętą przez prawodawcę nienajszczęśliwiej) przesłankę należy tłumaczyć funkcjonalnie jako: „jeżeli nie ma innych zstępnych rodziców dziecka, którzy wchodząc w rachubę jako spadkobiercy, nie odrzuciliby spadku”. W praktyce słyzy się jednak o koncepcjach idących w nietrafnym kierunku odmiennej, ściśle formalnej wykładni tego przepisu, prowadzącej do absurdu wniosku, że nie można go stosować w przypadku, gdy nie istnieją „inni zstępni” rodzica. Trafną polemikę z tą koncepcją przeprowadził M. Margoński, *op. cit.*, s. 119.

⁷⁴ Zob. zwłaszcza trafne uwagi W. Borysiaka, *Kilka uwag o zakresie zastosowania przepisów dotyczących odrzucenia spadku w imieniu dziecka bez zezwolenia sądu opiekuńczego*, „Przegląd Sądowy” 2025, nr 5, s. 16–35, poczynione na gruncie mocno uwidocznionej w toku pierwszych miesięcy funkcjonowania nowych przepisów niezasadnej praktyki sądów rodzinnych, które w przypadkach objętych choćby jedynie potencjalną możliwością skorzystania z rozwiązań z art. 101 § 4 k.r.o. odmawiały procedowania wniosków o wyrażenie zgody na odrzucenie spadku, wymaganej wedle ogólnych reguł art. 101 § 3 k.r.o.

Poluzowanie zakresu zakazu z art. 1047 k.c. jako remedium na spory sukcesyjne?

Bez dużego ryzyka pomyłki można wskazać, że do zjawisk znacząco obciążających sądy należą obecnie spory związane z zachowkiem. Dochodzenie roszczeń zachowkowych, często wymagające skomplikowanego postępowania, mającego na celu oszacowanie wartości majątku stanowiącego podstawę dla ich obliczenia, zapewne okaże się jeszcze bardziej obciążające wymiar sprawiedliwości za sprawą dodanego niedawno art. 997¹ k.c. Przepis ten, jakkolwiek będący regulacją potrzebną, służy uelastycznieniu zachowku i wyraźnemu zadekretowaniu możliwości uwzględniania przy jego dochodzeniu także szczególnych okoliczności danego przypadku⁷⁵, a zarazem otwiera przecież – przy ustalaniu wysokości i sposobu spełnienia roszczeń o zapłatę lub uzupełnienie zachowku – cały zbiór nowych zagadnień, związanych z udowadnianiem całego szeregu okoliczności (rodziny, osobistych i tym podobnych), które choćby potencjalnie mogą uzasadniać zastosowanie odroczenia, rozłożenia na raty lub nawet obniżenia roszczeń z tytułu zachowku.

Zmusza to do postawienia pytania o ewentualne możliwości zaradcze. Poza korektą niektórych kwestii związanych z zachowkiem⁷⁶ jednym z pól dyskusji powinno być ewentualne poluzowanie ram zakazu umów o spadek po osobie żyjącej, ujętego kategorycznie w art. 1047 k.c., wedle którego – z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w otwieranym tym przepisem tytule – umowa o spadek po osobie żyjącej jest nieważna. Jedynym wyraźnym

⁷⁵ Wcześniej w praktyce orzeczniczej często posługiwano się w tym celu art. 5 k.c., którego jednak – wobec jego wyjątkowego charakteru – stosowanie w sprawach zachowkowych budziło znaczne wątpliwości.

⁷⁶ Poza ogólnymi zagadnieniami zakresu zapewnienia ochrony interesów osób najbliższych spadkodawcy, wykraczającymi poza ramy niniejszej pracy i wymagającymi szerszej analizy także z perspektywy społecznej, można wskazać choćby na zasadność korekty art. 994 k.c., wedle którego *de lege lata* do substratu zachowku zalicza się darowizny dokonane na rzecz bliskich spadkodawcy (tj. spadkobierców czy uprawnionych do zachowku) niezależnie od daty ich dokonania. Powoduje to następnie – nierzadko po kilkudziesięciu latach – konieczność uwzględniania tych darowizn przy rozstrzygnięciu sporów zachowkowych, wraz z trudnym postępowaniem dowodowym ustalającym ich wartość wedle kryteriów art. 995 § 1 k.c. Jak się wydaje, zasadne byłoby tu przyjęcie ograniczenia doliczania darowizn tylko do tych dokonywanych rzeczywiście poniekąd *successio anticipata*, np. na wzór regulacji niemieckiej § 2325 ust. 3 BGB, przewidującej wraz z biegiem czasu stopniową redukcję stopnia doliczania darowizny.

wyjątkiem zaś jest umowa o zrzeczenie się dziedziczenia (art. 1048–1050 k.c.) wraz z jej wariantem w postaci umowy ograniczonej do zrzeczenia się prawa do zachowku (art. 1048 § 2 k.c.), ustawowo wyraźnie zadekretowanym od 22 maja 2023 r.⁷⁷ Umowy te muszą być zawarte między spadkodawcą a potencjalnym uprawnionym, natomiast doświadczenie praktyczne wykazuje, że często w ramach faktycznych porozumień rodzinnych są czynione pewne ustalenia między potencjalnym uprawnionym a potencjalnym zobowiązanym. Dotyczą one np. porozumienia, kto z rodzeństwa zajmie się schorowanym (często niezdolnym już do zawarcia umowy z art. 1048 k.c.) rodzicem. Takie porozumienia są jednak wedle dominującego stanowiska nieważne jako naruszające przewidziany w art. 1047 k.c. zakaz umów o spadek po osobie żyjącej⁷⁸. Jak się wydaje, należy rozważyć, czy nie byłoby zasadne przesądzenie ważności takich umów zawieranych między osobami najbliższymi spadkodawcy, przykładowo na wzór prawa niemieckiego, które w § 311b ust. 5 BGB luzuje ujęty wcześniej w ust. 4 zakaz umów o spadek, zachówek lub zapis po żyjącej osobie trzeciej, poprzez wskazanie, że zakaz ten nie dotyczy umów zawartych między przyszłymi ustawowymi spadkobiercami co do ustawowych udziałów w spadku lub co do zachowku, przy czym dla umowy dopuszczalnej w ramach tego wyjątku zastrzega się formę aktu notarialnego.

W tym zakresie trzeba jednak podkreślić, że taka zmiana, choć technicznie drobna (oparta na regulacji niemieckiej, mogłaby polegać po prostu na dodaniu do art. 1047 k.c. wzorowanej na § 311b ust. 5 BGB jednostki zakreślającej wyjątek), zasadniczo stanowiłaby istotne odstępstwo od pewnej przyjętej już przy unifikacji prawa⁷⁹ zasady sprzeciwiającej się paktom dotyczącym przyszłych praw spadkowych. Wymaga ona więc nieco szerszego rozważenia choćby z tej racji, że poniekąd w parze z nią pozostaje m.in. zagadnienie poszerzenia swobody wiążącego umawiania się także co do

⁷⁷ Wprowadzono go ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej. Zarazem wcześniej dopuszczalność tak ograniczonych umów trafnie przesądzono w uchwale SN z 17 marca 2017 r., sygn. akt III CZP 110/16.

⁷⁸ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 30 grudnia 2011 r., sygn. akt I ACa 1244/11, LEX nr 1680464; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt I ACa 1177/15, LEX nr 1993133.

⁷⁹ Art. 1047 k.c. stanowi bowiem niemal proste przejście regulacji przyjętej w art. 58 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań.

sukcesji postrzeganej od strony pozytywnej – zarówno w kontekście wiążącego umawiania się co do sukcesji syngularnej (umowa o zapis lub darowizna na wypadek śmierci⁸⁰) czy uniwersalnej (umowa dziedziczenia). Generalnie jednak takie zmiany – odpowiadające trendom innym europejskich porządków prawnych⁸¹ czy nawet wpasowujące się w wyniki z przyjęcia ustawy o fundacji rodzinnej założenie o poszerzeniu swobody w kreowaniu szeroko rozumianej sukcesji⁸² – wydają się nieodzowne, aby prawo spadkowe czyniło zadość oczekiwaniom w obecnych realiach społecznych. Zarazem możliwość uprzedniego przesądzenia pewnych kwestii sukcesyjnych umownie zapobiegałyby późniejszym sporom sądowym, a zatem odciążałyby sądy.

Podsumowanie

Na koniec powyższego przeglądu zagadnień, w których drobne korekty unormowań prawnych mogłyby sumarycznie prowadzić do zauważalnych rezultatów w zakresie odciążenia wymiaru sprawiedliwości, należy ponownie podkreślić, że stanowią one jedynie przykładowy, autorski wybór. Z pewnością również na innych polach stosowania prawa spadkowego da się dostrzec szanse podobne zaznaczonym w niniejszej pracy, których wykorzystanie przez prawodawcę przełożyłoby się na sprawniejsze funkcjonowanie sądów, a tym samym na zapewnianie przez nie realnego, szybkiego sprawowania wymiaru sprawiedliwości tam, gdzie jest to konieczne. Bez żadnych

⁸⁰ Za dopuszczalnością tej ostatniej opowiedział się SN w uchwale z 13 grudnia 2013 r., sygn. akt III CZP 79/13, jednak nie przełożyła się ona na stosowanie tej instytucji w praktyce. Wymaga przy tym zaznaczenia, że kilka lat wstecz miały miejsce dwie próby przesądzenia wprost dopuszczalności darowizny na wypadek śmierci, jednak przewidujące jej wprowadzenie projekty nie stały się obowiązującym prawem; zob. druk nr 2116 oraz druk 4124 Sejmu VI kadencji.

⁸¹ W ostatnich dekadach znaczące poluzowanie zakazu umów o spadek po osobie żyjącej przewidziano m.in. w prawach: francuskim, belgijskim, włoskim czy czeskim.

⁸² Wydaje się bowiem co najmniej niespójne udostępnienie instrumentu w postaci fundacji rodzinnej dla jeśli nie nieograniczonej, to bardzo dalece idącej swobody w kształtowaniu sukcesji poza reżimem prawa spadkowego przy jednocześnie utrzymywaniu bardzo konserwatywnego podejścia w kontekście uwzględniania umownych metod kształtowania sukcesji na gruncie regulacji kodeksowych.

wątpliwości można też założyć, że podobny potencjał kryje się także wśród regulacji prawnych dotyczących zagadnień innych niż prawnospadkowe – przykładowo w ramach unormowań prawa rodzinnego, prawa rzeczowego czy prawa handlowego.

Kolejny raz warto podkreślić, że niezależnie od zasadności ustawicznych prac ukierunkowanych na całościowe rozwiązanie systemowych bolączek kładących się cieniem na sprawności postępowań sądowych, również dokonanie szeregu pozornie drobnych korekt może ostatecznie, przez swoistą synergię, doprowadzić do zapewnienia stronom – by w zwieńczeniu pracy również utrzymać „kolarskie” nawiązania – przejazdu ku uzyskaniu rozstrzygnięcia sądowego ergonomiczną, sprawną kolarką zamiast ciężkim i niewygodnym bicyklem.

BIBLIOGRAFIA

- Bender P., *Uczestnicy notarialnego poświadczenia dziedziczenia („osoby zainteresowane”) na gruncie znowelizowanego Prawa o notariacie*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 3.
- Borysiak W., *Funkcjonowanie w praktyce testamentu sporządzonego w formie ustnej (art. 952 k.c.)*, Warszawa 2014.
- Borysiak W., [w:] *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2021.
- Borysiak W., *Przyjęcie i odrzucenie spadku przez osoby małoletnie po nowelizacji kodeksu cywilnego oraz kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Rejent” 2025, nr 4.
- Clear J., *Atomowe nawyki. Drobne zmiany, niezwykle efekty*, Łódź 2019.
- Czubik P., *Białorusin, Ukrainiec, Rosjanin – jako klient polskiego notariusza – zagadnienia wybrane (część 2 – prawo spadkowe)*, „Rejent” 2021, nr 9.
- Czubik P., *Sporządzanie „częstkowego protokołu dziedziczenia” przed konsulem – zapowiedź aktywizacji polskiej służby konsularnej w zakresie dokonywania czynności notarialnych?*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, nr 1.
- Domański M., *Odrzucenie i przyjęcie spadku w imieniu małoletniego dziecka po nowelizacji z 28.07.2023 r.*, „Rejent” 2024, nr 4.
- Dończyk D., *Notarialne poświadczenie dziedziczenia. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Górniak K., *Z problematyki odrzucenia spadku w imieniu dziecka bez zezwolenia sądu opiekuńczego*, „Rejent” 2024, nr 11.

- Leipold D., [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: BGB*, Bd. 11: *Erbrecht*, §§ 1922–2385, §§ 27–35 *BeurkG*, München 2022.
- Margoński M., *Ustawowe zwolnienie z konieczności uzyskania zezwolenia sądu na odrzucenie przez rodziców spadku w imieniu małoletniego (art. 101 § 4 k.r.o.) – analiza nowego rozwiązania*, „Rejent” 2024, nr 4.
- Rylski P., *Przyczyny wydawania dwóch postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy – raport z badań oraz postulaty de lege ferenda*, Warszawa 2023.
- Tkaczyński A., *Rejestry notarialne – teraźniejszość i przyszłość*, [w:] *Acta Erasmiana VI. Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, Wrocław 2014.
- Watrakiewicz M., *Poświadczenie dziedziczenia po obywatelach Białorusi i Ukrainy*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 1.

Uproszczona egzekucja na podstawie faktur

STRESZCZENIE

Rozdział jest poświęcony omówieniu postulatu Krajowej Rady Komorniczej, dotyczącego dopuszczalności prowadzenia uproszczonej egzekucji na podstawie faktur zgromadzonych w Krajowym Systemie e-Faktur, na podstawie wytworzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Rejestru Faktur Egzekwowanych, uprawniającego przedsiębiorców do skierowania do komornika sądowego wniosku o wszczęcie postępowania bez konieczności uzyskiwania orzeczenia sądu. Rozwiązanie to ma charakter dobrowolny i jest dopuszczalne jedynie pomiędzy przedsiębiorcami, którego podstawowym celem jest usprawnienie procesu dochodzenia należności oraz odciążenie sądów powszechnych, przy równoczesnym zachowaniu prawa do sądu.

Słowa kluczowe: uproszczona egzekucja, e-faktury, KSeF, RFE

SUMMARY

This Chapter concerns the proposal submitted by the National Council of Bailiffs advocating for the admissibility of conducting simplified enforcement proceedings based on invoices recorded in the National e-Invoicing System (KSeF), through a newly established “Register of Enforced Invoices” maintained by the Ministry of Justice. Under this proposal, entrepreneurs would be entitled to file a petition directly with a judicial bailiff to initiate enforcement proceedings, without the need to first obtain a court judgment. This mechanism would be voluntary and applicable exclusively to legal relationships between entrepreneurs. The primary objective of the proposed solution is to streamline the debt recovery process and alleviate the burden on the common courts, while simultaneously safeguarding the right of access to justice.

Keywords: Simplified Enforcement, e-Invoicing, KSeF, RFE

Wstęp

Wśród praktyków i teoretyków prawa od lat trwają rozważania na temat możliwości wsparcia gospodarki poprzez usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zwiększenie skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Od 2007 r. na gruncie doświadczeń innych państw europejskich Krajowa Rada Komornicza podejmowała rozważania na temat możliwości prowadzenia z udziałem komorników sądowych dobrowolnego dochodzenia należności. W wyniku dynamicznej informatyzacji sądowego postępowania egzekucyjnego, a także systemu podatkowego, pojawiła się idea przyznania przedsiębiorcom – jako profesjonalnym podmiotom – prawa kierowania do postępowania egzekucyjnego należności określonych w ustrukturyzowanych fakturach umieszczonych w Krajowym Systemie e-Faktur (dalej: KSeF) stworzonym przez Ministra Finansów. Propozycja przewiduje stworzenie i wykorzystanie dodatkowego systemu pod nazwą Rejestr Faktur Egzekwowanych (dalej: RFE). Dzięki niemu będzie możliwe od strony formalnej zapewnienie bezpieczeństwa, transparentności i sprawności funkcjonowania nowego rozwiązania. RFE, stanowiący repozytorium dokumentów skierowanych do nowego postępowania oraz powstałych w trakcie jego trwania, powinien zostać wytworzony przez Ministra Sprawiedliwości. Przyznanie przedsiębiorcom – pod pewnymi warunkami – możliwości kierowania ustrukturyzowanych faktur zgromadzonych w KSeF, bez konieczności udziału sądu, bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego, odpowiednio uregulowane i zapewniające niezbędne gwarancje dla stron, przyniesie pozytywny skutek w wielu obszarach.

Przedstawione opracowanie w syntetycznej formie prezentuje propozycję, która wprowadzona w sposób właściwy wywrze pozytywny wpływ zarówno na wymiar sprawiedliwości, jak i na całość gospodarki krajowej. Proponowany model postępowania będzie miał istotny wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, który od lat zмага się z trudnościami będącymi efektem niedofinansowania i problemów kadrowych. Ważkim argumentem za jego wprowadzeniem jest brak dodatkowych nakładów finansowych i jedynie konieczność korekty zakresu prac w ramach prowadzonej już informatyzacji. Dzięki przyznaniu przedsiębiorcom dodatkowego uprawnienia pozwalającego decydować o poddaniu się rygorom nowej procedury oraz o jej wykorzystaniu,

to od nich samych będzie zależna sprawność prowadzenia działalności oraz poziom akceptowanych opóźnień w płatnościach.

Propozycja pozwoli równocześnie zwiększyć efektywność egzekucji, której celem jest odzyskanie środków należnych wierzycielowi. Komornicy sądowi w swojej codziennej pracy mają do czynienia z sytuacjami, w których bezskuteczność egzekucji jest spowodowana wyłącznie zbyt długim okresem pomiędzy powstaniem zobowiązania a możliwością podjęcia czynności w celu jego przymusowej realizacji. Dzięki nowemu rozwiązaniu czas, jaki upłynie pomiędzy wymagalnością a egzekucją, będzie zależny jedynie od woli wierzyciela.

Dlaczego potrzebujemy uproszczonej egzekucji na podstawie faktur?

W obecnym stanie prawnym przedsiębiorca, chcący wyegzekwować od swojego kontrahenta choćby niewielką sumę, musi najpierw wszcząć postępowanie sądowe zmierzające do uzyskania tytułu egzekucyjnego. Wprawdzie niektóre rozwiązania ułatwiają dochodzenie należności (postępowanie nakazowe, upominawcze czy uproszczone), jednak liczba spraw, które wpływają do sądów, powoduje, że nierzadko wierzyciel musi kilka miesięcy oczekiwać na tytuł egzekucyjny, następnie zaś na klauzulę wykonalności¹. Skutkiem takiej sytuacji jest niepożądane wykorzystywanie trudności w uzyskaniu ochrony prawnej. Zarówno duże, jak i mniejsze podmioty korzystające z obecnego stanu w sposób nieuprawniony finansują swoją działalność kosztem partnerów lub traktują brak sprawnego mechanizmu dochodzenia należności jako argument w negocjacjach handlowych. Taki stan rzeczy jest tym bardziej niepokojący w sytuacji, gdy są to wierzycielności, których zasadność i wysokość nie jest kwestionowana przez kontrahenta i dopiero przeprowadzenie postępowania sądowego oraz często wszczęcie postępowania egzekucyjnego przez komornika zmusza opieszałego dłużnika do spełnienia świadczenia.

¹ Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2024 zob. <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 15.03.2026).

W skali całej gospodarki niewydolność wymiaru sprawiedliwości w wielu przypadkach stanowi barierę dla dalszego rozwoju firm oraz bardzo często staje się powodem ich upadku. Pozostawienie przedsiębiorcy na łasce kontrahenta w zakresie terminowej zapłaty jest oznaką słabości przyjętych rozwiązań, tym samym faktycznie narusza konstytucyjne gwarancje, w szczególności prawo do sądu (rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki). Rewolucja technologiczna, obserwowana w niemal każdym obszarze otaczającej nas rzeczywistości, nieuchronnie musi obejmować również obszar wymiaru sprawiedliwości. Innowacyjność i przystosowywanie powstających rozwiązań do obowiązujących przepisów nie mogą sprowadzać się jedynie do cyfryzacji analogowych procesów. Synergia nowych technologii stosowanych w pozornie niezwiązanych obszarach pozwala na tworzenie i wykorzystywanie rozwiązań, które jeszcze kilka lat temu nie były możliwe. Wdrażany obecnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości program Cyfrowego Sądu, prowadzony horyzontalnie, obejmuje istniejące rejestry oraz sukcesywnie różne rodzaje postępowań, stanowi idealną bazę do wprowadzenia nowego rozwiązania². W połączeniu z pozornie niezwiązanym narzędziem stworzonym przez Ministra Finansów (KSeF) umożliwi przedsiębiorcom uzyskanie szybkiej i skutecznej ochrony ich praw, a tym samym pozwoli na stabilny rozwój biznesu. Co należy podkreślić, premiowanie przedsiębiorców wykorzystujących nowe transparentne systemy wywrze pozytywny skutek nie tylko w ramach wymiaru sprawiedliwości czy samej gospodarki, lecz również na politykę fiskalną państwa.

Podstawą proponowanej zmiany jest wprowadzenie nowego, dobrowolnego rozwiązania umożliwiającego przedsiębiorcom działającym we wzajemnym zaufaniu oraz wykorzystującym KSeF na szybsze, tańsze i skuteczniejsze dochodzenie należności związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Podstawową korzyścią wynikającą z proponowanego rozwiązania będzie istotne ograniczenie występowania zatorów płatniczych, będących od lat jednym z podstawowych problemów obrotu gospodarczego. Równoległe do krótkoterminowych korzyści, m.in. skrócenia, a tym samym przyspieszenia,

² *Program Cyfrowe Rejestry ułatwi funkcjonowanie przedsiębiorcom i obywatelom*, Ministerstwo Sprawiedliwości, 7.05.2025, https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/program-cyfrowe-rejestry-ulatwi-funkcjonowanie-przedsiębiorcom-i-obywatelom?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 15.03.2026).

procedury dochodzenia do etapu pozwalającego na wszczęcie egzekucji, w długofalowym efekcie nowe rozwiązanie pozytywnie wpłynie na moralność płatniczą ogółu przedsiębiorców, w szczególności nierzetelnej części kontrahentów. Co równie istotne, niezależnie od utrzymania podstawowej zasady ponoszenia kosztów postępowania przez stronę, która spowodowała potrzebę jego zainicjowania, suma opłat w przypadku niekierowania sprawy do sądu będzie istotnie niższa od kosztów powstających w tradycyjnej procedurze. W wyniku efektu skali nawet stosunkowo drobne oszczędności na pojedynczej transakcji, już na etapie oceny ryzyka określonych procesów biznesowych, pozwolą na istotną zmianę modeli, a w konsekwencji uwolnią dodatkowe możliwości. Należy przy tym podkreślić, że obecny, nieefektywny stan dochodzenia należności jest uwzględniany nie tylko w przypadku faktycznej konieczności wszczęcia postępowania sądowego, a następnie egzekucyjnego, lecz faktycznie w każdej transakcji, w której takie ryzyko może wystąpić. W takim ujęciu dotyka milionów kontraktów rocznie.

Dodatkowymi, bardzo istotnymi korzyściami wynikającymi z proponowanej zmiany, których wpływ nie ograniczy się wyłącznie do przedsiębiorców, będzie znaczące odciążenie sądów powszechnych od setek tysięcy spraw. Ograniczenie liczby wpływających pozwów pozwoli, aby sądy, działające faktycznie w ramach wydziałów na zasadzie układu naczyń połączonych, uwolnione zasoby kadrowe i finansowe wykorzystają w obsłudze pozostałych rodzajów spraw, co przyspieszy ich rozpoznania. Wspomniana powyżej cyfryzacja pozwoli również wyeliminować tradycyjny materiał archiwalny wymagający wieloletniego przechowywania.

Proponowane rozwiązanie jest zbieżne zarówno z ogólnymi wytycznymi z 17 grudnia 2009 r. opracowanymi przez Europejską Komisję ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy³, z postulatami

³ European Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ) Guidelines for a Better Implementation of the Existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement adopted by the CEPEJ at its 14th plenary meeting, Strasbourg, 9–10 December 2009, <https://rm.coe.int/16807473cd> (dostęp: 15.03.2026).

zawartymi w raporcie opublikowanym przez Bank Światowy w kwietniu 2013 r. *The Status of Contract Enforcement in Poland*⁴, a także z praktyką oraz doktryną⁵.

Podkreślenia wymaga, że w różnych formach rozwiązania umożliwiające dobrowolne dochodzenie należności z powodzeniem funkcjonują od lat w wielu państwach. Dane pokazują, że w ponad 65% krajów na świecie i w ponad 55% państw europejskich system dopuszcza, aby komornik mógł wykonywać polubowne dochodzenie należności. Różne formy rozwiązań zostały przyjęte m.in. przez Francję, Hiszpanię, Belgię, Luksemburg, Bułgarię, Holandię, Rumunię, Szwajcarię, Grecję czy Słowenię. Czynności dokonywane przez komornika sądowego mogą mieć przy tym charakter główny, istotny (np. we Francji, Belgii, Luksemburgu, Bułgarii, Holandii, Rumunii), typowych czynności (jak w Grecji czy Słowenii) czy też jedynie drobnej, sporadycznej aktywności komornika sądowego (jak w Szwajcarii czy Hiszpanii)⁶.

Doświadczenia poszczególnych państw pokazują, że pozasądowe dochodzenie należności stanowi znakomity instrument pozwalający wierzycielowi na szybkie i skuteczne odzyskanie należności przysługującej mu od dłużnika, bez konieczności angażowania sądów. Uzyskana dzięki temu rozwiązaniu minimalizacja kosztów jest szczególnie istotna z punktu widzenia dłużników. Proponowane rozwiązanie może zostać wprowadzone jako odrębny akt prawny lub w wyniku dodania projektowanych rozwiązań do aktów obowiązujących, np. do ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁷ oraz innych ustaw.

⁴ M. Piątkowski, L.Z. Beardsley, K. Decker, F. Monge, *The Status of Contract Enforcement in Poland*, „The World Bank Group”, April 2013, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/523611468092358166/pdf/768890ESW0whitolandoEnforcementoWEB.pdf> (dostęp: 15.03.2026).

⁵ K. Flaga-Gieruszyńska, *Czynności komornika dotyczące pojednania dłużnika i wierzyciela, Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej „Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych pod patronatem Ministra Sprawiedliwości, Warszawa, 21 października 2013 r.”*, red. A. Marciniak, Sopot 2014, s. 181; E. Bieda, *Polubowne dochodzenie należności przez komornika sądowego*, „Nowa Currenda” 2013, nr 12, s. 48.

⁶ Por. dane International Union of Judicial Officers dla wybranych krajów: <https://www.uihj.com/about-us-2/members-of-the-uihj/> (dostęp: 15.03.2026).

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1790.

Założenia

Niezależnie od szczegółów uregulowania proponowanego rozwiązania należy podkreślić, że uproszczenie procedury dochodzenia bezspornych należności nie może odbywać się z naruszeniem zasad konstytucyjnych i musi zapewniać stronom, w szczególności dłużnikom, prawo do sądu. Omawiane rozwiązanie przewiduje na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego jako gwarancję bezpieczeństwa wprowadzenie prawa do złożenia protestu. Protest składany za pośrednictwem organu egzekucyjnego spowoduje niezwłoczne przekazanie sprawy do rozpoznania właściwemu sądowi. Równocześnie automatycznie będzie skutkowało przekształceniem postępowania egzekucyjnego w postępowanie zabezpieczające, z zachowaniem prawa sądu do zapewnienia w uzasadnionych przypadkach i na dotychczasowych zasadach należyj ochrony dłużnikowi. Od ostatecznego rozstrzygnięcia sądu będzie zależny sposób ukończenia postępowania zainicjowanego i zawisłego przed organem egzekucyjnym. Równolegle w postępowaniu na zasadach ogólnych będzie przysługiwała skarga na czynność komornika oraz inne przewidziane w ustawach instrumenty służące ochronie praw.

Do postępowania z zasady zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁸, ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych⁹, ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych¹⁰ oraz ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹¹, o ile wprowadzone przepisy nie będą stanowiły inaczej.

Kolejnym warunkiem skorzystania z proponowanej formy dochodzenia należności, chroniącym przed nadużyciem prawa, jest obowiązek wyrażenia wyraźnej zgody przedsiębiorców będących stronami transakcji. Odbiorca, któremu została wystawiona faktura, uprzednio bądź następnie, składa na zasadach określonych ustawą, według ustalonego wzoru, oświadczenie o zgodzie na dochodzenie należności. Jednym z kilku elementów zgody jest wskazanie adresu do doręczeń elektronicznych obu stron stosunku prawnego, który zagwarantuje, zarówno na etapie przedegzekucyjnym, jak i po

⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm., dalej: k.p.c.

⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1458 ze zm., dalej: u.k.s.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 377 ze zm., dalej: u.k.k.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1228, dalej: u.k.s.c.

skierowaniu wniosku, szybko i pewną informację o wezwaniu do zapłaty i podjęciu czynności przez organ egzekucyjny. Zasadą w postępowaniu będzie dokonywanie doręczeń w formie elektronicznej, z wykorzystaniem ustawy o doręczeniach elektronicznych oraz systemu teleinformatycznego do obsługi postępowania umożliwiającego dochodzenie należności na podstawie faktur.

Dochodzeniu w tym postępowaniu będą podlegały – zgodnie z założeniem – należności wyłącznie pomiędzy przedsiębiorcami, a możliwość skierowania wniosku zostanie ograniczona czasowo do 36 miesięcy od daty wystawienia faktury, chyba że termin przedawnienia jest krótszy. Niedopuszczalne będzie kierowanie wierzytelności będących przedmiotem umowy cesji (wnioskodawcą może być jedynie wystawca faktury). Cesja będzie dopuszczalna na dalszym etapie postępowania – po upływie okresu do złożenia protestu, na zasadach określonych w ustawie wprowadzającej.

RFE i KSeF jako rejestry państwowe

Podstawę techniczną proponowanego rozwiązania stanowi wspomniany już wcześniej system o nazwie Rejestr Faktur Egzekwowanych. W założeniu jest to repozytorium faktur pochodzących z systemu KSeF, skutecznie skierowanych do postępowania prowadzonego przez komorników sądowych. Jego struktura będzie wykluczała możliwość kilkukrotnego prowadzenia postępowania na podstawie zapłaconej faktury, a także równoległe, celowe lub omyłkowe skierowanie wniosku o wszczęcie egzekucji do kilku komorników. Przepisy zapewnią mechanizm umożliwiający kierowanie egzekucji do składników majątku położonych w różnych właściwościach miejscowych. Obowiązek, nałożony na organ egzekucyjny, zamieszczania w RFE oryginałów dokumentów oraz nanoszenia stosownych adnotacji zapewni wiarygodność gromadzonych dokumentów i wyeliminuje pojawiające się w tradycyjnym obrocie próby wyłudzeń. System takich adnotacji obecnie z sukcesem funkcjonuje w repozytorium związanym z elektronicznym postępowaniem upominawczym. Dodatkowo w RFE będą umieszczane postanowienia komorników sądowych wydane w wyniku przeprowadzonego postępowania na podstawie faktur, co umożliwi ponowne wszczęcie postępowania o należności

dochodzone w bezskutecznie zakończonych egzekucjach. System powinien zostać wytworzony i prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości w ramach systemu Cyfrowego Sądu oraz elektronicznych akt egzekucyjnych, by zagwarantować kontrolę państwa nad bezpieczeństwem i stabilnością danych.

Prezentowane rozwiązanie w zakresie pobierania oraz gwarancji autentyczności i integralności dokumentów źródłowych oparte jest na KSeF stworzonym przez Ministra Finansów, który umożliwia wystawianie i udostępnianie faktur ustrukturyzowanych. W okresie przejściowym faktury ustrukturyzowane funkcjonują w obrocie gospodarczym jako jedna z dopuszczanych form dokumentowania transakcji, obok faktur papierowych i faktur elektronicznych występujących w obrocie gospodarczym. Docelowo jednak będzie to system obowiązkowy. Z KSeF korzystają przedsiębiorcy zarejestrowani jako czynni podatnicy podatku VAT, przedsiębiorcy zwolnieni z podatku VAT, podatnicy zidentyfikowani w Polsce do szczególnej procedury unijnej OSS oraz mający polski identyfikator podatkowy NIP¹².

Wbrew pojawiającym się sugestiom, zważywszy na obecną strukturę, cel utworzenia KSeF oraz istotę postępowania egzekucyjnego na podstawie faktur – niezwiązanego bezpośrednio z polityką fiskalną państwa, a z prywatnym obrotem gospodarczym – nie jest zasadne wprowadzanie proponowanego rozwiązania w strukturze systemu stworzonego przez Ministra Finansów. Należy zaznaczyć, że na mocy obowiązujących obecnie uregulowań komornik jako organ egzekucyjny już teraz ma szczególnego rodzaju dostęp do systemu KSeF, który będzie wymagał jedynie nieznacznej modyfikacji. Równocześnie należy podkreślić, że wraz z upowszechnieniem się proponowanego rozwiązania zapewne będzie zasadne modyfikowanie systemów w sposób usprawniający proponowane obecnie rozwiązanie.

¹² Więcej informacji na oficjalnej stronie KSeF: <https://ksef.podatki.gov.pl/> (dostęp: 15.03.2026).

Schemat postępowania

Założenie pełnej cyfryzacji proponowanego postępowania, przy równoczesnym zachowaniu gwarancji bezpieczeństwa obrotu, umożliwi optymalizację, a tym samym uproszczenie tradycyjnych procedur. Strony postępowania przez akceptację nowego modelu dochodzenia należności wyrażają zgodę na wynikające z niego odrębności.

W celu skorzystania z proponowanego rozwiązania wystawca faktury, po upływie terminu płatności, jest zobowiązany do przesłania – w formie elektronicznej na adres wskazany w oświadczeniu o wyrażeniu zgody – wezwania do zapłaty, przy czym wyznacza odbiorcy termin zapłaty nie krótszy niż siedmiodniowy. Po bezskutecznym upływie terminu, wystawca korzysta z przeznaczonego do tego systemu, by przesłać komornikowi sądowemu wniosek o wszczęcie uproszczonego postępowania egzekucyjnego na podstawie faktury. Wniosek powinien spełniać warunki formalne tradycyjnego wniosku egzekucyjnego – z odrębnościami wynikającymi z formy elektronicznej. Ponadto będzie musiał wskazywać fakturę stanowiącą podstawę roszczenia, wartość dochodzonej należności oraz sąd, który byłby właściwy do rozpoznania sprawy. Do wniosku załącza się elektroniczne kopie: zgody odbiorcy na wykorzystanie uproszczonej procedury i wezwania do zapłaty z dowodem doręczenia. W celu przyspieszenia postępowania oraz odciążenia sądu do wniosku załącza się również elektroniczne kopie pozwu wraz załącznikami, przesyłane do sądu wraz z protestem.

W wyniku złożonego wniosku komornik sądowy niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie siedmiu dni, importuje fakturę z KSeF do RFE, przeprowadza kontrolę formalną wniosku, po czym wzywa do ewentualnego uzupełnienia braków formalnych oraz uiszczenia opłaty od wniosku. W przypadku nieuzupełnienia braków formalnych lub nieuiszczenia opłaty organ zarządza zwrot wniosku. Kompletny i opłacony wniosek stanowi podstawę do podjęcia czynności egzekucyjnych. W tym celu komornik korzysta z adresu podanego przez dłużnika, by zawiadomić o wszczęciu uproszczonej egzekucji na podstawie faktury, a równocześnie podaje link do strony internetowej Ministra Sprawiedliwości, zawierającej stosowne pouczenia. Wszczęte postępowanie może obejmować należność wynikającą z niezapłaconej faktury, rekompensatę za koszty odzyskiwania należności (art. 10 ustawy z dnia

8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹³), odsetki, koszty postępowania, w tym koszty zastępstwa prawnego, uiszczoną opłatę początkową oraz opłatę stosunkową od kwot wyegzekwowanych określoną na podstawie ustawy o kosztach komorniczych. Dopuszczalne jest prowadzenie postępowania zgodnie z katalogiem sposobów egzekucji przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego, w szczególności z wynagrodzenia za pracę, rachunków bankowych, innych wierzytelności, innych praw majątkowych, ruchomości i nieruchomości z zastrzeżeniem, że sprzedaż majątku może nastąpić dopiero po upływie miesiąca od doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, o ile nie wpłynie protest. Zgodnie z założeniem w toku uproszczonej egzekucji na podstawie faktur zbiegi egzekucji będą rozstrzygane na podstawie przepisów ogólnych określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. W ramach funkcji gwarancyjnej wyegzekwowane środki komornik przekazuje wierzycielowi po upływie 14 dni od wyegzekwowania, jednak nie wcześniej niż 21 dni od daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania dłużnika, o ile nie wpłynie protest. Analogiczne wydłużenie terminu przekazania należności wierzycielowi w ramach egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego obecnie przewiduje art. 31 u.k.s.c.

W przypadku złożenia protestu przez dłużnika, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sporu przez właściwy sąd, do uproszczonego postępowania na podstawie faktur zastosowanie mają przepisy o postępowaniu zabezpieczającym. Tym samym wyegzekwowane środki są przekazywane na rachunek depozytowy Ministra Finansów. Protest wraz z aktami egzekucyjnymi, zawierającymi załączoną do wniosku kopię pozwu, komornik niezwłocznie, nie później niż w terminie siedmiu dni, przekazuje do sądu właściwego do rozpoznania sprawy.

W wypadku wyegzekwowania i przekazania całej należności wierzycielowi komornik wydaje postanowienie i ustala koszty postępowania obejmujące poniesione koszty, opłaty i wydatki oraz oznacza w RFE wynik postępowania. Jeżeli postępowanie zakończy się bezskutecznie lub wyegzekwowaniem części roszczenia, komornik dodatkowo w postanowieniu wskazuje kwoty pozostałe do wyegzekwowania z podaniem daty, od której należne są odsetki. Postanowienie komornika, umieszczone w repozytorium prowadzonym

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1790.

w systemie teleinformatycznym Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z obowiązującą obecnie zasadą, podlega wykonaniu bez obowiązku nadania klauzuli wykonalności. W przypadku wyegzekwowania całej należności i braku protestu data spełnienia świadczenia jest określana zgodnie z art. 815 § 2 k.p.c., natomiast w innym przypadku w dniu przekazania środków przez komornika wierzycielowi.

Przedsiębiorcy występującemu w charakterze dłużnika, w terminie 14 dni od daty uzyskania informacji o wszczęciu egzekucji, przysługuje prawo złożenia protestu. Protest składa się za pośrednictwem komornika do sądu właściwego do wydania nakazu zapłaty. Protest podlega opłacie, którą dłużnik uiszcza bezpośrednio na rachunek sądu, a dowód jej uiszczenia dołącza do protestu. Wysokość opłaty jest równa opłacie od zarzutów od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym. Na zasadach ogólnych dłużnikowi przysługuje prawo złożenia skargi na czynność komornika, powództwa przeciwegzekucyjnego oraz – w wypadku skutecznego wniesienia protestu – uprawnienia wynikające z przepisów regulujących postępowanie zabezpieczające, pozwalające sądowi na zmianę zakresu dokonanych czynności przez organ egzekucyjny. W przypadku prawomocnego oddalenia pozwu przez sąd dłużnik na zasadach ogólnych może dochodzić odszkodowania od wierzyciela.

Czynności sądów w proponowanym postępowaniu wynikają z odesłania do obowiązujących obecnie uregulowań. Zgodnie z ogólnymi zasadami do rozpoznania skargi na czynność komornika będzie właściwy sąd, któremu podlega komornik. Nowym rozwiązaniem jest protest, składany za pośrednictwem komornika. Sąd właściwy do rozpoznania sprawy w postępowaniu nakazowym rozpoznaje protest i uznaje wniosek – złożony komornikowi wraz z załączoną kopią pozwu – za pozew w postępowaniu nakazowym. Dalsze czynności podejmowane są na podstawie stosownych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. O prawomocnym ukończeniu postępowania sąd zawiadamia komornika. Organ egzekucyjny podejmuje czynności stosownie do rozstrzygnięcia. W przypadku odrzucenia protestu zgromadzone środki przekazuje się wierzycielowi oraz kontynuuje uproszczoną egzekucję na podstawie faktur. Jeżeli natomiast sąd oddali powództwo, wyegzekwowane należności niewydane wierzycielowi podlegają zwrotowi, równocześnie organ egzekucyjny wydaje postanowienie i obciąża kosztami wierzyciela.

Podsumowanie

Prowadzone w ostatnich miesiącach publiczne dyskusje i rozważania dotyczące możliwości dochodzenia należności na podstawie e-faktur budziły zrozumiałe emocje. Pojawiały się różne wątpliwości, poczynając od porównywań proponowanego rozwiązania do niekonstytucyjnych bankowych tytułów egzekucyjnych, przez kwestię kognicji organów egzekucyjnych do podejmowania tego rodzaju czynności, po naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Z uwagi na ogólny charakter dyskusja nie odnosiła się do konkretnych rozwiązań. W każdym jednak z poruszonych w niej obszarów, opierając się na dotychczasowych opracowaniach i orzecznictwie, możliwe wydaje się stworzenie modelu zgodnego z obowiązującymi normami. Opracowany przez Krajową Radę Komorniczą projekt ustawy może stać się bazą do dalszych prac i analiz. Powinny one obejmować zarówno kwestię konstytucyjności rozwiązania, jak i mechanizmy wyeliminowania potencjalnych zagrożeń w zakresie rozwiązań prawnych i technicznych.

Opracowanie w skrócony sposób prezentuje koncepcję uproszczonej egzekucji na podstawie faktur jako alternatywnego narzędzia pozwalającego przedsiębiorcom na realizację przysługujących im praw. Rozwiązanie wykorzystuje możliwości techniczne współczesnego świata, a równocześnie szanuje podstawowe wartości państwa prawa oraz gwarancje wynikające z konstytucji, dlatego może być znakomitym sposobem na rozwiązanie części problemów, towarzyszących nam od lat, z korzyścią dla każdej sfery, której dotknie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że dalsze prace w zakresie szczegółowych rozwiązań powinny obejmować jak najdokładniejszą analizę ryzyk towarzyszących niezaprzeczanym pozytywowom.

Funkcjonalna właściwość komornika sądowego. Postulaty *de lege ferenda*

STRESZCZENIE

Polski system organów egzekucyjnych w sprawach cywilnych charakteryzuje się dwoma organizacyjnie wyodrębnionymi organami egzekucyjnymi, a mianowicie: sądem rejonowym i komornikiem sądowym. Trwające od okresu przedwojennego zmiany w tym zakresie polegały głównie na rozszerzeniu zakresu funkcjonalnej właściwości komornika, zazwyczaj kosztem uprawnień sądu. Proces poszerzania funkcjonalnej właściwości komorników sądowych kosztem uprawnień sądu jest podyktowany przede wszystkim podnoszeniem statusu zawodu komornika, w tym m.in. podniesieniem wymagań zawodowych dla kandydatów na urząd komornika sądowego. Względy te upoważniają do dalszej modyfikacji funkcjonalnej właściwości organów egzekucyjnych przez poszerzenie sfery kompetencyjnej komornika sądowego, co pozwoli na usprawnienie prowadzonych postępowań, a także odciążenie sędziów i referendarzy. Postulowane kierunki zmian to przekształcenie obowiązującego w Polsce sądowo-komorniczego systemu organów egzekucyjnych w system komorniczy, w którym władza egzekucyjna należałaby w całości do komornika sądowego. Według tego systemu rola sądu rejonowego w postępowaniu egzekucyjnym ograniczałaby się do funkcji kontrolnych nad czynnościami komornika w ramach nadzoru judykacyjnego. Kolejna propozycja to usunięcie z polskiego systemu prawa procesowego cywilnego klauzuli wykonalności i związanego z nią postępowania klauzulowego. Proponowane zmiany dotyczą też uchylecia nadzorczych uprawnień sądu sprawowanego z urzędu nad komornikiem w trybie art. 759 § 2 i 3 k.p.c., powierzenia komornikom kompetencji do ustanowienia kuratora w postępowaniu egzekucyjnym, a także zmian w zakresie funkcjonalnej właściwości komornika do przybicia w egzekucji z nieruchomości.

Słowa kluczowe: komornik sądowy, cywilna egzekucja sądowa, klauzula wykonalności, nadzór judykacyjny nad komornikiem, przybicie nieruchomości, egzekucja z nieruchomości, kurator w postępowaniu egzekucyjnym

SUMMARY

The Polish system of enforcement authorities in civil matters is characterised by the existence of two organisationally separate enforcement authorities, namely the district court and the court enforcement officer. The changes in this area, which have been ongoing since the pre-war period, have mainly consisted in extending the functional competence of the court enforcement officer, usually at the expense of the court's powers. The process of expanding the functional competence of court bailiffs at the expense of the court's powers is dictated primarily by raising the status of the bailiff profession, including, among other things, raising the professional requirements for candidates for the office of court bailiff. These considerations justify further modification of the functional powers of enforcement authorities by expanding the scope of competence of court bailiffs, which will streamline proceedings and reduce the workload of judges and court clerks. The proposed changes include transforming the current court and bailiff system of enforcement authorities in Poland into a bailiff system, in which enforcement authority would belong entirely to the court bailiff. Under this system, the role of the district court in enforcement proceedings would be limited to supervising the activities of the bailiff within the framework of judicial oversight. Another proposal is to remove the enforcement clause and the related clause proceedings from the Polish civil procedural law system. The proposed changes also concern the repeal of the court's supervisory powers over bailiffs under Article 759 § 2 and 3 of the Code of Civil Procedure, entrusting bailiffs with the competence to appoint a curator in enforcement proceedings, as well as changes in the functional competence of bailiffs to auction real estate in enforcement proceedings.

Keywords: court enforcement officer, civil enforcement proceedings, enforcement clause, judicial supervision of court enforcement officers, auctioning of real estate, enforcement against real estate, curator in enforcement proceedings

Wstęp

Polski system organów egzekucyjnych w sprawach cywilnych charakteryzuje się dwoma organizacyjnie wyodrębnionymi organami egzekucyjnymi, a mianowicie sądem rejonowym i komornikiem sądowym (zob. art. 758 Kodeksu postępowania cywilnego). Według przepisów Kodeksu postępowania

cywilnego (dalej: k.p.c.) podział czynności egzekucyjnych między komornikiem sądowym a sądem rejonowym najogólniej przedstawia się następująco:

- do kompetencji **komornika sądowego** należy zasadniczy rodzaj egzekucji sądowej, a mianowicie egzekucja świadczeń pieniężnych, z wyjątkiem:
 - egzekucji przez zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym (art. 1064¹–1064¹³ k.p.c.),
 - egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 1064¹⁴–1064²³ k.p.c.), które należą do kompetencji sądu rejonowego,
- do kompetencji **sądu rejonowego** należy natomiast egzekucja świadczeń niepieniężnych w postaci:
 - wykonania czynności, którą za dłużnika może wykonać także inna osoba (art. 1049 k.p.c.),
 - wykonania czynności, której nie może wykonać inna osoba za dłużnika i której wykonanie zależy od jego woli (art. 1050 k.p.c.),
 - zaniechania pewnej czynności lub nieprzeszkadzania czynności wierzyciela (art. 1051 k.p.c.), z wyjątkiem egzekucji wydania rzeczy ruchomej, nieruchomości, statku albo opróżnienia pomieszczenia, wykonania sądowego nakazu osadzenia dłużnika w areszcie, co należy do funkcjonalnej właściwości komornika (art. 1041, art. 1046, art. 1056 k.p.c.)¹.

Przyjęty w Kodeksie postępowania cywilnego z 1932 r.² podział funkcji między sądem a komornikiem w zakresie czynności egzekucyjnych w zasadzie został utrzymany w obowiązującym Kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r.³, z pewnymi jednak modyfikacjami wprowadzonymi głównie pod

¹ Bliżej na temat funkcjonalnej właściwości komornika sądowego i sądu rejonowego zob. np.: O. Marcewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, s. 126; A. Marciniak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4, red. A. Marciniak, Warszawa 2020, s. 221 *et seq.*; D. Zawistowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, s. 175 *et seq.*

² Ustawa z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1930 r. Nr 112, poz. 943 ze zm.; t.j. Dz.U. z 1950 r. Nr 43, poz. 394 ze zm.

³ Ustawa z dnia 17 listopada 2024 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.

hasłem usprawnienia postępowania egzekucyjnego i zwiększenia efektywności egzekucji.

Z jednej strony zmiany te polegały na rozszerzeniu zakresu funkcjonalnej właściwości komornika, zazwyczaj kosztem uprawnień sądu. Na przykład:

- dekretem z 21 października 1938 r. o usprawnieniu postępowania sądowego⁴ przekazano do właściwości komornika sporządzanie planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji, prowadzenie egzekucji przeciwko spółce kapitałowej prawa handlowego, egzekucji z ułamkowej części nieruchomości oraz hipoteki sądowej,
- Kodeks postępowania cywilnego z 1964 r. przyznał komornikowi prawo do wymierzania grzywny oraz prawo do wezwania organów wojskowych do udzielenia pomocy, które według poprzedniego stanu prawnego przysługiwały wyłącznie sądowi,
- znowelizowane w 2004 i 2015 r. przepisy art. 767 § 4 i art. 767 § 5 k.p.c.⁵ wprowadziły obowiązek sporządzania przez komornika pisemnego uzasadnienia zaskarżonej czynności (analogicznie do art. 329 k.p.c.) oraz możliwość uwzględnienia przez komornika w całości wniesionej na niego skargi (analogicznie do art. 395 § 2 k.p.c.),
- w 2016 r.⁶ dodano do Kodeksu postępowania cywilnego przepis art. 801¹, przewidujący tzw. komornicze wyjawienie majątku, które nie eliminuje jednak sądowego wyjawienia majątku z art. 913–920¹ k.p.c., pozbawionego jednak większego znaczenia praktycznego,
- znowelizowany w 2016 r.⁷ przepis art. 773 k.p.c. pozbawił sąd rejonowy uprawnienia do rozwiązania zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej, ponieważ wprowadził ustawową zasadę rozwiązania tego zbiegu przez łączne prowadzenie zbiegających się egzekucji przez organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia albo dokonał zajęcia

⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. o usprawnieniu postępowania sądowego, Dz.U. z 1938 r. Nr 89, poz. 609.

⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1804 oraz ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

⁶ Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1331.

⁷ *Ibidem*.

na poczet należności w wyższej kwocie, przez co pozostawił ustalenie tych okoliczności organom egzekucyjnym,

- dodane w 2005 r.⁸ do Kodeksu postępowania cywilnego przepisy o uproszczonej egzekucji z nieruchomości (art. 1013¹–1013⁶) pozwalają komornikowi na samodzielne przeprowadzanie licytacji z nieruchomości (bez nadzoru sędziego) łącznie z wydaniem postanowienia o udzieleniu przybicia; to samo dotyczy przeprowadzenia licytacji nieruchomości w drodze licytacji elektronicznej (art. 986¹–986¹¹ k.p.c.⁹),
- przepisy art. 804¹ i art. 804² k.p.c.¹⁰ przyznały komornikom sądowym uprawnienie do badania przejścia egzekwowanego uprawnienia z wierzyciela na inną osobę po powstaniu tytułu egzekucyjnego lub w toku postępowania egzekucyjnego, co pozwala na prowadzenie egzekucji bez potrzeby nadawania tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności w trybie art. 788 k.p.c. na rzecz osoby, na którą przeszło uprawnienie,
- znowelizowane przepisy art. 824 i art. 825 k.p.c.¹¹ o umorzeniu postępowania egzekucyjnego poszerzyły uprawnienia komornika sądowego do umorzenia tego postępowania z urzędu, kosztem dotychczasowych uprawnień w tym zakresie na wniosek strony,
- ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹² wyposażono komornika sądowego w uprawnienie do badania przedawnienia egzekwowanego roszczenia (zob. art. 804 § 2 k.p.c.), co spotkało się jednak zastrzeżeniem z powszechną krytyką w doktrynie¹³.

⁸ Ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz innych, Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1804.

⁹ Dodane ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 1090.

¹⁰ Dodane ustawą dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

¹¹ Ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, Dz.U. z 2018 r. poz. 771, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1458.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1469.

¹³ Zob. M. Muliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do zmian*, t. 2, red. T. Zembruski, Warszawa 2020, s. 1515; J. May, *Zarzut potrącenia i sposób uwzględnienia przedawnienia po nowelizacji KPC z 4 lipca 2019 r. w kontekście prawa do ochrony prawnej*, [w:] *Założenia aksjologiczne nowelizacji KPC z 4 lipca 2019 r.*, red. S. Cieślak, Łódź 2020, s. 146; J. Jagieła, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2020, s. 679.

Z drugiej zaś strony, zwłaszcza na tle aktualnie obowiązującego Kodeksu postępowania cywilnego, zmiany w płaszczyźnie podziału kompetencji pomiędzy komornikiem sądowym a sądem rejonowym polegały na rozszerzeniu uprawnień kompetencyjnych tego drugiego organu egzekucyjnego, np. przez powierzenie mu egzekucji przez zarząd przymusowy oraz egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 1064¹–1064²³ k.p.c.).

Reasumując, przyjęty pierwotnie w Kodeksie postępowania cywilnego z 1932 r. podział funkcji między sądem a komornikiem w zakresie czynności egzekucyjnych na przestrzeni ostatnich prawie 100 lat ulegał wielu modyfikacjom, zawsze pod hasłem usprawnienia postępowania egzekucyjnego i zwiększenia efektywności egzekucji. Zasadniczo zmiany te polegały na rozszerzeniu zakresu funkcjonalnej właściwości komornika sądowego kosztem szczególnych uprawnień sądu rejonowego w sprawach egzekucyjnych.

U podstaw stałego poszerzania funkcjonalnej właściwości komorników sądowych kosztem uprawnień sądu legły niewątpliwie istotne zmiany w organizacji i funkcjonowaniu urzędu komornika sądowego, składające się na znaczące podniesienie rangi zawodu komornika. Nastąpiło to przez nadanie komornikom sądowym statusu funkcjonariusza publicznego oraz organu władzy publicznej (zob. art. 2 i art. 3 ustawy o komornikach sądowych) oraz podniesienie wymagań zawodowych dla kandydatów na urząd komornika sądowego (zob. art. 11 tej ustawy). Obligatoryjny wymóg wykształcenia prawniczego (studia prawnicze, aplikacja komornicza, egzamin komorniczy, asesura) sprawił, że komornicy sądowi stali się korporacją prawniczą. Otrzymali przy tym prawo zmiany zawodu komornika sądowego na zawód adwokata i radcy prawnego.

Podane względy stanowią istotną podstawę i upoważniają do dalszej modyfikacji właściwości funkcjonalnej organów egzekucyjnych w sprawach cywilnych, przez poszerzenie sfery kompetencyjnej komornika sądowego, co niewątpliwie pozwoli na usprawnienie prowadzonych postępowań, a także odciążenie sędziów i referendarzy. Najdalej idąca propozycja w tym zakresie powinna zmierzać do przekształcenia obowiązującego w Polsce sądowno-komorniczego systemu organów egzekucyjnych w system komorniczy, w którym władza egzekucyjna należałaby w całości do komornika sądowego. Według tego systemu rola sądu rejonowego w postępowaniu

egzekucyjnym ograniczałyby się do funkcji kontrolnych nad czynnościami komornika w ramach nadzoru judykacyjnego.

Propozycję taką zgłosiłam w 2023 r. na Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Lublinie. Została ona opublikowana wraz z szerszym uzasadnieniem na łamach „Przeglądu Sądowego” w 2023 r.¹⁴, a następnie w monografii pozjazdowej, wydanej w 2025 r.¹⁵.

Zdając sobie sprawę z tego, że tak fundamentalna zmiana o charakterze ustrojowym wymaga czasu, głębszych studiów i rozważań, pozwalam sobie w tym miejscu przedstawić kilka szczegółowszych propozycji *de lege ferenda* zmierzających do proponowanej zmiany systemowej. Pozostaję przy tym w przekonaniu, że te szczegółowe propozycje przyczynią się do odciążenia sądów i zmniejszenia zaległości spraw w nich rozpoznawanych oraz do zwiększenia szybkości i efektywności egzekucji sądowej w sprawach cywilnych. Ujmę je w kilku podrozdziałach poniżej.

Eliminacja klauzuli wykonalności i postępowania klauzulowego

Popieram podniesioną w literaturze po raz kolejny przez A. Marciniaka propozycję usunięcia z polskiego systemu prawa procesowego cywilnego klauzuli wykonalności i związanego z nią postępowania klauzulowego¹⁶. Według tego autora podstawowym założeniem legislacyjnym tej zmiany powinno być przekazanie do kompetencji komornika sądowego wszystkich kwestii decydujących o dopuszczalności wszczęcia i przeprowadzenia egzekucji sądowej. Dotyczy to przede wszystkim badania, czy akt przedstawiony przez

¹⁴ Zob. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne. Dwa postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 11–12, s. 35 *et seq.*

¹⁵ Zob. H. Bednorz-Godyń, *Polski system organów egzekucyjnych w sprawach cywilnych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Institucje prawa procesowego cywilnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Bodio, A. Jakubecki, O. Marcewicz-Kochnio, Warszawa 2025, s. 423 *et seq.*

¹⁶ Por. A. Marciniak, *O potrzebie istnienia postępowania klauzulowego w systemie prawa procesowego cywilnego*, [w:] *Institucje prawa procesowego cywilnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Bodio, A. Jakubecki, O. Marcewicz-Kochnio, Warszawa 2025, s. 407 *et seq.*

wierzyciela, na podstawie którego wnosi on o wszczęcie egzekucji, jest tytułem egzekucyjnym, a więc czy odpowiada on pod względem prawnym jednej z kategorii takich tytułów wymienionych w ustawie. Przedmiotem badania komornika przy ocenie dopuszczalności i zasadności wniosku o wszczęcie egzekucji powinny być także dodatkowe okoliczności, jak np. przejście uprawnień lub obowiązku stwierdzonego tytułem egzekucyjnym wraz z kwestią ograniczonej odpowiedzialności następcy, nastąpienie zdarzenia, od którego uzależnione jest wykonanie tytułu egzekucyjnego (np. ziszczenie się warunku spełnienia świadczenia wzajemnego przez wierzyciela, nadejście określonego tytułem egzekucyjnym terminu do spełnienia świadczenia). Krąg tego rodzaju okoliczności należy ściśle sprecyzować wraz z określeniem w tym względzie rygorów dowodowych (dokument urzędowy lub prywatny z podpisem urzędowo poświadczonym, przy możliwości wysłuchania stron). Komornicy sądowi są do tego rodzaju czynności należycie przygotowani pod względem merytorycznym. Wszyscy bowiem legitymują się wyższym wykształceniem prawniczym. Wypada do tego dodać znacząco wysokie umocowanie pozycji komornika sądowego w systemie organów ochrony prawnej, mając na uwadze jego aktualny status prawny jako funkcjonariusza publicznego oraz organu władzy publicznej, co wiąże się z surową odpowiedzialnością odszkodowawczą komornika za działania lub zaniechania niezgodne z prawem. Proponowane rozwiązanie należy uważać za wskrós nowoczesne, zwłaszcza w kontekście postępującej informatyzacji postępowania cywilnego.

Uchylenie w całości art. 759 § 2 i 3 k.p.c. o nadzorze judykacyjnym nad czynnościami komornika

Regulacja zawarta w art. 759 § 2 k.p.c. o nadzorze judykacyjnym nad czynnościami komornika sprawowanego przez sąd z urzędu jest obecnie anachroniczna. Nie przystaje ona do aktualnych realiów egzekucji sądowej i całkowicie pomija obecny poziom wykształcenia komorników sądowych. Przepis ten powiela zasadniczo rozwiązania prawne przyjęte w art. 515 k.p.c. z 1932 r., a więc w okresie międzywojennym, w którym komornicy sądowi nie legitymowali się uniwersyteckimi studiami prawniczymi i pozostawali

urzędnikami sądowymi średniego szczebla. W związku z tym stosowanie środków przymusu egzekucyjnego pozostających w dyspozycji komorników wymagało wówczas wzmocnionej kontroli sądu nad ich czynnościami egzekucyjnymi, w tym zwłaszcza za pomocą środków stosowanych z urzędu. Obecnie przepisy art. 759 § 2 i 3 k.p.c. utrudniają postępowanie egzekucyjne i w wielu wypadkach prowadzą do naruszenia praw stron postępowania egzekucyjnego i osób trzecich. Przyczyną tego zjawiska są liczne kontrowersje judykacyjne i doktrynalne co do zakresu przedmiotowego nadzoru judykacyjnego sprawowanego w trybie tych przepisów. Dotyczą one w szczególności kwestii możliwości wzruszenia – w trybie art. 759 § 2 k.p.c. – prawomocnych postanowień komornika mimo ich niezaskarżalności, co odnosi się w szczególności do planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji i postanowienia komornika w przedmiocie kosztów egzekucji. W tym zakresie wyraźna różnica zdań powstaje na tle relacji zachodzących pomiędzy art. 759 § 2 k.p.c. a art. 767³ k.p.c., według którego sąd nie odrzuca skargi na czynności komornika z powodu jej niedopuszczalności, jeżeli zachodzą podstawy do podjęcia czynności na podstawie art. 759 § 2 k.p.c.

Szeroki zakres nadzoru judykacyjnego z art. 759 § 2 k.p.c. niejednokrotnie prowadzi do naruszenia systemu środków zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym. W piśmiennictwie często zwraca się uwagę, że zbyt szeroki zakres nadzoru judykacyjnego w trybie tego przepisu godzi w zasadę dyspozycyjności obowiązującą w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. W świetle tej fundamentalnej zasady postępowania egzekucyjnego obowiązek inicjowania kontroli sądowej nad czynnościami komornika spoczywa przede wszystkim na stronach i innych uczestnikach postępowania egzekucyjnego za pomocą środków zaskarżenia.

Zmiana przepisu art. 921¹ k.p.c. o zawiadomieniu sądu przez komornika o wszczęciu i ukończeniu egzekucji z nieruchomości

Przepis ten został dodany ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1381) i wszedł w życie 3 maja 2012 r. Jego celem jest umożliwienie

nadzoru sądu nad egzekucją z nieruchomości. Na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego egzekucja z nieruchomości wymaga od komornika dokonania zajęcia nieruchomości (art. 923 k.p.c.) oraz złożenia do sądu wieczystoksięgowego wniosku o wpis wszczęcia egzekucji (art. 924 k.p.c.). Dalszy tok egzekucji z nieruchomości wymaga wniosku wierzyciela o dokonanie opisu i oszacowania (art. 952 k.p.c.). Dyspozycja art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. powoduje natomiast, że brak wniosku o dokonanie opisu i oszacowania złożonego w terminie sześciu miesięcy nakazuje komornikowi postępowania egzekucyjnego z urzędu umorzyć sprawę. W tym stosunkowo krótkim okresie komornik oprócz dokonania zajęcia w zasadzie nie podejmuje żadnych czynności w ramach egzekucji z nieruchomości. Należy ocenić, że wystarczającą formą nadzoru nad egzekucją z nieruchomości na tym etapie egzekucji jest nadzór judykacyjny pełniony przez sąd w ramach skargi na czynności komornika. Praktyka wskazuje, że do momentu wydania opisu i oszacowania niewielka niedogodność w postaci zajęcia nieruchomości generuje znikomą liczbę skarg na taką czynność komorniczą. Z tego względu, z uwagi na ekonomikę procesową egzekucji z nieruchomości, należyty poziom nadzoru nad komornikiem zapewni zobowiązanie komornika, aby ten zawiadamiał sąd o egzekucji z nieruchomości dopiero na etapie opisu i oszacowania. Regulacja taka korespondowałaby z przepisem art. 955 k.p.c., zgodnie z którym obwieszczenie o licytacji należy ogłosić publicznie co najmniej dwa tygodnie przed jej terminem na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń sądu. Inny wcześniejszy termin zawiadomienia sądu o egzekucji z nieruchomości wchodziłby w grę wyjątkowo w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 931 § 2 k.p.c., a więc w przypadku konieczności odjęcia dłużnikowi zarządu i ustanowienia innego zarządcy.

Zmiana przepisu art. 1013³ k.p.c. o uproszczonej egzekucji z nieruchomości

Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zajęto niezabudowaną nieruchomość grunтовую, która nie jest obciążona na rzecz osób trzecich, komornik zaoferuje ją do sprzedaży z wolnej ręki w cenie nie niższej niż wartość oszacowania. Jeżeli strony nie określiły trybu wyszukania nabywcy, tryb ten ustala sąd.

Przepis art. 1013³ k.p.c. wszedł w życie 5 lutego 2005 r.¹⁷, tj. ponad 20 lat temu, wraz z całością regulacji dotyczącej uproszczonej egzekucji z nieruchomości. Przepis ten nakazuje, aby w przypadku, gdy strony nie określą trybu wyszukania nabywcy nieruchomości (co w praktyce jest normą), sąd nadzorujący egzekucję z nieruchomości określił tryb wyszukania nabywcy. Takie rozwiązanie nakłada na sąd nadzorujący egzekucję obowiązek wejścia w rolę zbliżoną do pośrednika nieruchomości, celem ustalenia sposobu nabycia nieruchomości. Wydaje się, że narzucenie na sąd takiego obowiązku nie koresponduje z jego rolą jako instytucji sprawującej nadzór nad egzekucją. Określanie sposobów ustalenia nabycia nieruchomości może być przedmiotem bardziej lub mniej uzasadnionych skarg wydłużających egzekucję, która jako egzekucja uproszczona ze swojej natury powinna być szybka. Od czasu wejścia w życie omawianej regulacji postępowanie egzekucyjne uległo fundamentalnemu upublicznieniu, dzięki jego częściowej informatyzacji. Obwieszczenia o opisie i oszacowaniu oraz licytacjach są obecnie obowiązkowo publikowane na stronach internetowych sądów oraz Krajowej Rady Komorniczej. Dzięki temu obwieszczenia o licytacji zyskują nieznaną nigdy wcześniej zasięg o charakterze ogólnopolskim, nieporównywalny z obwieszczeniami publikowanymi w 2005 r. na tablicach ogłoszeń sądów, urzędów gmin i w lokalnych dziennikach. Z tego względu należy postulować rezygnację z trybu sprzedaży nieruchomości z wolnej ręki lub też wprowadzić do art. 1013³ § 1 dodatkowe zdanie, wedle którego sprzedaż nieruchomości następuje w trybie licytacji, jeżeli strony nie określiły trybu wyszukania nabywcy nieruchomości. Pod rozważę ustawodawcy należy oddać, czy sprzedaż ma nastąpić w trybie licytacji zwykłej czy też elektronicznej. Tryb licytacji jest najbardziej transparentnym

¹⁷ Zob. ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1804.

trybem sprzedaży, zbliżonym do obrotu rynkowego. Sprzedaż z wolnej ręki zawsze może rodzić niepotrzebne spekulacje dotyczące zakulisowych okoliczności sprzedaży nieruchomości. Obecny poziom informatyzacji i upublicznienia egzekucji pozwala bez szkody dla sprawności egzekucji odstąpić od możliwości sprzedaży nieruchomości z wolnej ręki.

Powierzenie komornikom kompetencji do ustanowienia kuratora w postępowaniu egzekucyjnym

Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu egzekucyjnym przewidują w kilku przypadkach konieczność ustanowienia przez sąd kuratora. Należą do nich:

- art. 802 – kurator dla dłużnika, którego miejsce pobytu nie jest znane,
- art. 818 – kurator dla dłużnika niemającego zdolności procesowej,
- art. 818¹ – kurator dla dłużnika stanowiącego jednostkę organizacyjną, w której składzie organów występują braki,
- art. 819 – kurator dla spadkobierców dłużnika, którzy nie objęli spadku albo nie są znani,
- art. 908 – kurator lub zarządca ustanawiany po zajęciu wierzytelności dla należytego wykonania praw dłużnika lub wierzyciela,
- art. 928 – kurator do dopilnowania praw osoby, której miejsce pobytu nie jest znane i której z powodu nieobecności nie można dokonywać doręczeń (egzekucja z nieruchomości),
- art. 1022³ – kurator ustanawiany w razie śmierci albo likwidacji dłużnika po wszczęciu postępowania egzekucyjnego (egzekucja ze statków morskich).

W praktyce egzekucyjnej chodzi najczęściej o kuratora dla dłużnika, którego miejsce pobytu nie jest znane (art. 802 k.p.c.) oraz dla innych osób, których miejsce pobytu nie jest znane (art. 928 k.p.c.). Wydanie postanowienia w tym przedmiocie wymaga przedstawienia akt egzekucyjnych sądowi, co niejednokrotnie blokuje czynności egzekucyjne na wiele tygodni. Wydaje się, że materia ustanowienia kuratora, dla dłużnika oraz innych osób, nie wymaga angażowania sądu dla potrzeb postępowania egzekucyjnego.

Powierzenie komornikowi kompetencji w tym zakresie niewątpliwie przyspieszy postępowanie egzekucyjne i odciąży sądy. Na uzasadnienie tej propozycji należy dodać, że według art. 13 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych¹⁸ należności przysługujące kuratorowi ustanowionemu przez sąd przyznaje komornik. Sąd niezwłocznie przekazuje komornikowi zaliczkę pobraną od wierzyciela na poczet należności tegoż kuratora. Regulacja ta wskazuje, że procedura związana z ustanowieniem kuratora jest zatem obecnie podzielona pomiędzy sąd i komornika. Powierzenie kompetencji w tym zakresie wyłącznie komornikom skróci postępowanie egzekucyjne, gdyż nie będzie wymagać migracji akt między komornikiem i sądem. Wypada do tego dodać *de lege lata*, że komornik jest uprawniony do powoływania innych osób potrzebnych dla prowadzenia egzekucji (np. biegłych i tłumaczy).

Zmiany w zakresie funkcjonalnej właściwości komornika do przybicia w egzekucji z nieruchomości

5 lutego 2025 r. minęło 20 lat od wejścia w życie przepisów art. 1013¹–1013⁶ k.p.c. o uproszczonej egzekucji z nieruchomości¹⁹, które jako pierwsze upoważniły komorników do udzielania przybicia nieruchomości sprzedawanych w tym trybie (art. 869 § 1 w związku z art. 1013⁶ § 1 k.p.c.). Od 1 marca 2017 r.²⁰ komornicy zaczęli udzielać przybicia nieruchomości w licytacjach elektronicznych prowadzonych w trybie uproszczonej egzekucji z nieruchomości (art. 879⁶ § 3 w związku z art. 1013⁶ § 1 k.p.c.). 19 września 2021 r. weszły w życie przepisy art. 986¹–986¹¹ k.p.c.²¹ wprowadzające licytację elektroniczną wszystkich nieruchomości, nie tylko w ramach egzekucji uproszczonej.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 377.

¹⁹ Na mocy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1804.

²⁰ W związku z wejściem w życie przepisów art. 879¹–879¹¹ k.p.c. o sprzedaży nieruchomości w drodze licytacji elektronicznej na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

²¹ Na mocy ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 1090.

Przepis art. 986¹⁰ § 1 k.p.c. o sprzedaży nieruchomości w drodze licytacji elektronicznej stanowi, że sąd albo referendarz sądowy wydaje postanowienie co do przybicia na posiedzeniu niejawnym w ciągu tygodnia od dnia otrzymania protokołu z przebiegu przetargu oraz dokumentów niezbędnych do udzielenia przybicia. W aktualnym stanie prawnym komornik udziela zatem przybicia: w egzekucji z ruchomości (art. 869 § 1 k.p.c.) oraz w uproszczonej egzekucji z nieruchomości (art. 869 § 1 i art. 879⁶ § 3 w związku z art. 1013⁶ § 1 k.p.c.).

Dwadzieścia lat praktycznych doświadczeń nie przyniosło żadnych argumentów przemawiających przeciwko udzielaniu przybicia nieruchomości przez komorników sądowych. Niezbyt bogate orzecznictwo oraz wypowiedzi doktryny świadczą o braku poważniejszych problemów wynikających z powierzenia komornikom kompetencji udzielania przybicia nieruchomości w ramach licytacji zarówno publicznej, jak i elektronicznej. Należy przy tym zaznaczyć, że poziom złożoności stanów faktycznych i prawnych w trybie uproszczonej egzekucji z nieruchomości nie odbiega od „zwykłej” egzekucji z nieruchomości. Z tego względu powierzenie komornikom udzielania przybicia także w przypadku publicznej licytacji z nieruchomości stanowiłoby logiczną konsekwencję myśli ustawodawczej. Przepis art. 986¹⁰ § 1 k.p.c. stanowi, że sąd lub referendarz wydaje postanowienie o udzieleniu przybicia w ciągu tygodnia od dnia otrzymania protokołu z przebiegu przetargu oraz dokumentów niezbędnych do udzielenia przybicia. Przepis ten zakłada konieczność wymiany akt egzekucyjnych pomiędzy komornikiem a sądem, co wydłuża tok egzekucji. Należy zwrócić uwagę, że według art. 967 k.p.c. (w wersji obowiązującej od 8 września 2016 r.²²) to komornik, a nie, jak wcześniej, sąd, wzywa licytanta (nabywcę), który uzyskał przybicie, do złożenia ceny nabycia. Z uwagi na wskazaną regulację w obecnym stanie prawnym po zakończeniu licytacji elektronicznej kompetencje, a w ślad za nimi akta egzekucyjne, kilkakrotnie wędrują pomiędzy komornikiem a sądem. Prowadzi to do przewlekłości postępowań egzekucyjnych, niejednokrotnie

²² Ustalanej ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

kilkuletnich. Akta egzekucyjne bezproduktywnie zalegają pomiędzy organami egzekucyjnymi, zamiast sprawnie przechodzić kolejne etapy egzekucji.

Warto zwrócić uwagę, że licytacje elektroniczne nieruchomości już teraz zaczynają dominować w praktyce egzekucyjnej, a więc usprawnienie tego typu czynności egzekucyjnych stanie się odczuwalne w skali ogólnej. Komornicy sądowi są już dzisiaj organizacyjnie i merytorycznie przygotowani do wydania postanowień o udzieleniu przybicia we wszystkich rodzajach licytacji nieruchomości. W szczególności dysponują kompletem danych korespondencyjnych dla stron postępowania egzekucyjnego, którym należy doręczyć postanowienia. Wprowadzenie rozwiązania polegającego na powierzeniu komornikom postanowień o przybiciu sprawiłoby, że w toku egzekucji z nieruchomości czynności sądu polegałyby jedynie na wydaniu postanowienia o przysądzeniu własności oraz, oczywiście, na sprawowaniu bieżącego nadzoru nad egzekucją, w szczególności w ramach nadzoru judykacyjnego.

Logicznym dopełnieniem powierzenia komornikom wydawania postanowień o udzieleniu przybicia w każdej egzekucji powinna być modyfikacja treści art. 969 k.p.c. Przepis ten stanowi, że jeżeli nabywca nie spełnił w terminie warunków licytacyjnych co do zapłaty ceny, traci rękojmię, a skutki przybicia wygasają. W obecnym stanie prawnym następstwa te sąd stwierdza postanowieniem, na które przysługuje zażalenie. Proponuję zatem, aby postanowienie o stwierdzeniu utraty rękojmi i wygaśnięciu skutków przybicia wydawał komornik. Aby komornik miał możliwość kontroli nad szczegółami istotnymi dla tego etapu egzekucji, zwłaszcza ustalenia, czy cena nabycia została uiszczona w pełnej wysokości oraz czy wpłata reszty ceny nabycia została zrobiona w terminie – podobnie jak rękojmia (art. 986⁵ § 1 k.p.c.), cena ta powinna być wpłacana na rachunek bankowy komornika. Wymagałoby to stosownej zmiany art. 967 k.p.c. – należałoby wskazać, że licytant byłby wzywany do złożenia ceny nabycia z potrąceniem rękojmi na rachunek komornika, a nie jak dotychczas na rachunek depozytowy Ministra Finansów. Całą kwotę uzyskaną z licytacji komornik przekazywałby sądowi wraz z aktami sprawy, w tym prawomocnym postanowieniem o udzieleniu przybicia, w celu przysądzenia własności (art. 998 k.p.c.).

Na zakończenie przedstawionych propozycji legislacyjnych należy wyraźnie podkreślić, że wszelkie zmiany w zakresie poszerzenia zadań i kompetencji komorników powinny iść w parze z poprawą przepisów o finansowaniu

egzekucji, by stworzyć stabilne warunki pracy dla komorników sądowych. Jesteśmy świadkami znaczącej ewolucji zawodu komornika sądowego, w pełni wykwalifikowanego prawnika o coraz to szerszych kompetencjach. Mamy zatem prawo oczekiwać stabilizacji finansowej.

Godne warunki pracy i wynagrodzenia to jedne z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Odnosić się to powinno także do komornika sądowego jako funkcjonariusza publicznego i organu władzy publicznej, który w coraz szerszym zakresie bierze osobistą odpowiedzialność za kształt i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w szerokim tego słowa znaczeniu. Należy odejść od dotychczasowej reguły, że poszerzaniu kompetencji komornika sądowego – a co za tym idzie zaostrzeniu jego odpowiedzialności dyscyplinarnej, administracyjnej i odszkodowawczej – towarzyszą systematyczne ograniczanie źródeł finansowania egzekucji sądowej oraz degradacja majątkowa komorników sądowych.

BIBLIOGRAFIA

- Bednorz-Godyń H., *Polski system organów egzekucyjnych w sprawach cywilnych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Instytucje prawa procesowego cywilnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Bodio, A. Jakubecki, O. Marcewicz-Kochnio, Warszawa 2025.
- Jagiela J., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, t. 4: Komentarz do art. 730–1095(1)*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020.
- Marcewicz O., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 2*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017.
- Marciniak A., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 4*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020.
- Marciniak A., *O potrzebie istnienia postępowania klauzulowego w systemie prawa procesowego cywilnego*, [w:] *Instytucje prawa procesowego cywilnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Bodio, A. Jakubecki, O. Marcewicz-Kochnio, Warszawa 2025.
- May J., *Zarzut potrącenia i sposób uwzględnienia przedawnienia po nowelizacji KPC z 4 lipca 2019 r. w kontekście prawa do ochrony prawnej*, [w:] *Założenia aksjologiczne nowelizacji KPC z 4 lipca 2019 r.*, red. S. Cieślak, Łódź 2020.
- Muliński M., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do zmian, t. 2*, red. T. Zembrzuski, Warszawa 2020.
- Zawistowski D., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 4*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021.

Nieegzekucyjne zadania komornika sądowego w polskim systemie prawnym

STRESZCZENIE

Rozdział analizuje czynności nieegzekucyjne komorników sądowych w polskim systemie prawnym. Autor ukazuje szeroki zakres kompetencji komorników, w tym m.in. zabezpieczenie spadku i spis inwentarza, doręczanie pism, poszukiwanie majątku czy nadzór nad licytacjami. Podkreślono ich rolę jako funkcjonariuszy publicznych działających pod nadzorem sądów, z dostępem do wielu baz danych. Wskazano potencjał komorników w odciążaniu sądów i postulowano rozwój ich kompetencji.

Słowa kluczowe: komornik sądowy, czynności nieegzekucyjne, spis inwentarza, doręczenia, zabezpieczenie spadku

SUMMARY

The Chapter analyses non-enforcement tasks of court bailiffs in the Polish legal system. It outlines their wide range of duties, such as securing the inheritance and listing the deceased inventory, documents delivery, asset tracing, and supervision of public auctions. Emphasis is placed on their status as public officials under court supervision with access to extensive databases. The research highlights their potential in supporting courts and suggests expanding their competencies.

Keywords: court bailiff, non-enforcement tasks, inventory list, document delivery, estate security

Status komornika sądowego w wymiarze sprawiedliwości

Komornik sądowy w polskim systemie prawnym został zdefiniowany jako pomocniczy organ sądu o swoistym uregulowaniu ustroju i warunków realizacji zadań. Dla dokładnego zrozumienia zagadnienia należy w pierwszej kolejności odwołać się do ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych¹, która określa kluczowe elementy ustroju tego zawodu. Już art. 2 u.k.s. wskazuje, że komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym podlegającym sądowi rejonowemu. Konsekwencją przyznania tego statusu jest nie tylko szczególna odpowiedzialność, ale i ochrona prawnokarna. Przepis ten wskazuje również, że komornik podlega nadzorowi sądu, a także nadzorowi odpowiedzialnemu prezesa sądu rejonowego, któremu podlega. W uzasadnieniu ustawy podkreślono również quasipracowniczą relację komornika w stosunku do prezesa sądu, co znajduje oparcie w szeregu innych przepisów, takich jak chociażby art. 39 u.k.s., który zawiera bezpośrednie odwołanie do przepisów Kodeksu pracy².

Istotnym elementem dla określenia pozycji komornika sądowego jest również jego uprawnienie do posługiwania się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 u.k.s.), a przy wykonywaniu swoich czynności do stosowania środków przymusu, takich jak grzywna (art. 762 i art. 801¹ Kodeksu postępowania cywilnego, dalej: k.p.c.) czy przymus bezpośredni (art. 814 k.p.c.).

W rozważaniach na temat ustrojowego miejsca komornika sądowego trzeba zwrócić uwagę również na art. 33 u.k.s., który wprost wskazuje, że nie jest on przedsiębiorcą, nie może prowadzić działalności gospodarczej, a w zakresie ograniczeń dodatkowego zatrudnienia – podlega rygorowi równemu sędziom czy prokuratorom. Jednakże ustawa określa, że do komornika stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³, ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1458 ze zm., dalej: u.k.s.

² M. Świtkowski, [w:] B. Falkowski *et al.*, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych*, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 2.

³ Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 ze zm.

społecznych⁴ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Należy też zaznaczyć, że system finansowania egzekucji sądowej został ukształtowany na podstawie założenia jej samofinansowania bez jakiegokolwiek udziału Skarbu Państwa⁶. Założenie to doskonale wybrzmiewa w art. 48 ust. 4 u.k.s., który wskazuje, że dochodem komornika są uzyskane opłaty wynikające z ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych⁷ pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej, a więc koszty wynajmu i utrzymania lokalu, w którym komornik sądowy prowadzi swoją kancelarię, koszty materiałów biurowych, niezbędnego oprogramowania i licencji, serwera, koszty zatrudnienia personelu, zakupu sprzętu czy środków transportu. Zasady te wymuszają, aby środki te pozwalały pokryć koszty prowadzonej działalności, a ewentualne nadwyżki stanowiły wynagrodzenie komornika. Przepisy prawa w żaden sposób nie regulują jednak sytuacji, w której wysokość uzyskiwanych opłat egzekucyjnych nie wystarcza na pokrycie kosztów związanych z prowadzoną kancelarią i w takiej sytuacji komornik sądowy musi pokrywać ją ze swojego prywatnego majątku. Po połączeniu tego z obowiązkiem przyjmowania spraw i zasadniczo brakiem możliwości odmowy podjęcia się sprawy, która może nie przynieść adekwatnego przychodu, stawia to pozycję komornika sądowego w sytuacji znacząco nietypowej pod względem modelu finansowania.

W zakresie przyznaných zadań, które zostały określone w art. 3 u.k.s., ustawodawca wymienia przede wszystkim obowiązki związane z wykonywaniem orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne, czynności w postępowaniu zabezpieczającym, a także wykonywanie innych tytułów wykonawczych oraz tytułów egzekucyjnych, które podlegają wykonaniu bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności. Pośród innych czynności zostały wymienione również zadania polegające na wykonywaniu postanowień o zabezpieczeniu środka dowodowego oraz postanowień nakazujących

⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

⁶ M. Świeczkowska-Wójcikowska, *Komentarz do Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego*, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, red. M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, Warszawa 2024, § 16.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 770 ze zm., dalej: u.k.k.

wydanie środka dowodowego w postępowaniach w sprawach własności intelektualnej. Regulacja art. 3 u.k.s. wymienia również szereg czynności o charakterze nieegzekucyjnym, które są przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania. Pośród nich zostały wymienione: wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu spadku, sporządzanie spisu inwentarza, doręczanie pism sądowych, sporządzanie protokołu stanu faktycznego, a także sprawowanie urzędowego nadzoru nad dobrowolnymi licytacjami publicznymi. Przepis ten wskazuje również na inne zadania określone w innych ustawach i należy podnieść, że są nimi również: przeprowadzenie licytacji przedmiotu zastawu rejestrowego na zlecenie zastawnika (art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów⁸) czy poszukiwanie majątku upadłego (art. 178 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe⁹).

Uprawnienia komorników sądowych

Na gruncie obowiązującego statusu, w tym bardzo ścisłego i wielopłaszczyznowego nadzoru, komornikom sądowym zostały powierzone zadania istotne dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W celu ich prawidłowej realizacji, pod ścisłym nadzorem, uzyskali oni szerokie uprawnienia, które mają wspierać ich w realizowaniu tych obowiązków. W tej części opracowania przybliżyć narzędzia, jakimi dysponują komornicy sądowi.

W realizacji podstawowych obowiązków, czyli wykonywaniu orzeczeń sądowych poprzez ich egzekucję, zarówno w zakresie roszczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych, kluczowe jest pozyskiwanie możliwie szerokich informacji o sytuacji dłużników. W tym celu komornicy sądowi uzyskali szereg uprawnień do pozyskiwania informacji. Jedną z kluczowych baz danych, do realizacji tych zadań, jest PESEL. Ustawodawca w art. 46 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁰ przyznał uprawnienie do pozyskiwania tych danych na potrzeby prowadzonych postępowań egzekucyjnych

⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 149, poz. 703 ze zm., dalej: u.z.r.

⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 60, poz. 55 ze zm., dalej: u.p.u.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427 ze zm.

lub zabezpieczających, a także wykonywania postanowień o zabezpieczeniu spadku lub spisu inwentarza. Drugą kluczową bazą danych są informacje gromadzone na koncie ubezpieczonego na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹, które w myśl art. 50 tej ustawy udostępnia się również komornikom sądowym. Inną istotną dla zbierania danych niezbędnych dla realizacji orzeczeń sądowych oraz innych tytułów wykonawczych i egzekucyjnych jest Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, a uprawnienie do korzystania z jej zasobów zostało przyznane, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań, komornikom sądowym w art. 80c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹². Jeszcze inną ważną bazą są dane zbierane przez organy podatkowe w aktach ich spraw. Dostęp do tych informacji został zagwarantowany w ramach ustawowych działań, wyłączając jednak sprawy o nadzór nad dobrowolnymi licytacjami publicznymi, a także czynności protokołu stanu faktycznego, co wydaje się oczywiste ze względu na charakter tych czynności. Podstawą prawną jest art. 299 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹³. Kolejną bazą danych, do której komornicy sądowi mają dostęp, tym razem w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych i postępowań zabezpieczających oraz realizowania postanowień o zabezpieczeniu spadku i sporządzania spisu inwentarza, są informacje zbierane przez Narodowy Fundusz Zdrowia, a to na podstawie art. 188 ust. 5a pkt b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴. Nie mniej istotne są również informacje o nieruchomościach, które komornicy mogą pozyskiwać w ramach realizacji ustawowych działań na podstawie art. 36⁴ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹⁵. W zakresie dostępu do informacji dotyczących rachunków bankowych art. 105 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁶ zakłada prawo komornika sądowego do uzyskania tych danych w zakresie

¹¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.

¹² Dz.U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602 ze zm.

¹³ Dz.U. z 1997 r. Nr 197, poz. 926 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 1982 r. Nr 19, poz. 147 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939 ze zm.

postępowań egzekucyjnych i o wykonanie zabezpieczenia, a także innych jego ustawowych zadań.

Wszystkie wyżej wymienione uprawnienia są przykładami narzędzi służących doskonałemu przygotowaniu komorników sądowych do realizacji zadań, a także do wspierania sądów, którym podlegają.

Czynności nieegzekucyjne

Zarys pozycji ustrojowej oraz wskazanie zakresu narzędzi, jakimi dysponują komornicy sądowi, miały na celu zbudowanie lepszego oglądu na kształt i pozycję tego zawodu w obecnie funkcjonującej regulacji prawnej i danie asumptu do rozważań nad ewentualnym rozwijaniem tych kompetencji w celu odciążania i wspierania sądów w realizacji ich obowiązków. Niewątpliwie istotne dla właściwej oceny jest zwrócenie uwagi na bardzo ścisły związek sądu rejonowego z podlegającymi mu komornikami sądowymi, nadzorowanymi przez odpowiedzialnego prezesa sądu, mającymi przyznany szeroki wachlarz uprawnień, ale też narzędzia, które pozwalają wykonywać różnorodne zadania; komornicy mają także status funkcjonariusza publicznego¹⁷. Ponadto warto zwrócić uwagę na podział czynności nieegzekucyjnych na te, które pozostają w ścisłym związku z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości (wśród nich są czynności doręczania pism sądowych, zabezpieczenia spadku czy spis inwentarza), a także zadania przekazane do wykonania komornikowi sądowemu jako funkcjonariuszowi publicznemu (np. nadzór urzędowy nad dobrowolnymi licytacjami publicznymi)¹⁸.

¹⁷ Zob. A. Durda, *Czynności nieegzekucyjne wykonywane przez komornika sądowego*, Sopot 2025.

¹⁸ Zob. A. Marciniak, *Właściwość funkcjonalna komornika sądowego. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011, s. 231–232.

Poszukiwanie majątku

W toku realizacji postępowań egzekucyjnych i postępowań w przedmiocie wykonania zabezpieczenia nie w każdej sprawie wierzyciel ma wystarczającą wiedzę na temat sytuacji swojego dłużnika lub obowiązanego, aby móc precyzyjnie wskazać komornikowi sądowemu zakres działań, jakie powinny zostać podjęte w celu wyegzekwowania lub zabezpieczenia środków. W takiej sytuacji komornik sądowy może wezwać dłużnika do złożenia wykazu majątku, a jeśli ten nie uczyni zadość wezwaniu, na zlecenie wierzyciela, może podjąć działania mające na celu poszukiwanie majątku (art. 801² k.p.c.)¹⁹.

W celu realizacji tych działań, niejako wypadkowych i adhezyjnych względem samego egzekwowania roszczeń, komornik sądowy może wykorzystać narzędzia pozyskiwania informacji o majątku dłużnika tak, żeby odnaleźć majątek, z którego można w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego uzyskać zaspokojenie dochodzonego roszczenia. Ustawodawca zdecydował się jednak na zawężenie katalogu czynności, jakie komornik podejmuje w ramach realizacji tej czynności, przy czym wyklucza z niego działania wskazane w art. 761 § 1¹ pkt 1–6 k.p.c. W ten sposób katalog podmiotów, do których komornik może wystąpić o informację, został ograniczony do: organów administracji publicznej, podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, organów podatkowych, organów rentowych, banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Niemniej czynności poszukiwania majątku mają na celu odnalezienie jakiegokolwiek składnika majątku, który może osiągnąć cel postępowania, w ramach którego są one realizowane. Efektem tego działania ma być ustalenie i zidentyfikowanie jakiegoś składnika majątku, który może zaspokoić egzekwowane roszczenie lub stanowić zabezpieczenie roszczenia.

¹⁹ E. Jaceczko, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz aktualizowany*, red. O.M. Piaskowska, Warszawa 2023, art. 801².

Ustalanie majątku upadłego

Inną z czynności określonych w ustawie Prawo upadłościowe jest poszukiwanie majątku na zlecenie syndyka lub tymczasowego nadzorcy sądowego. Cel tej czynności jest nieco inny niż poszukiwanie majątku w ramach postępowania egzekucyjnego czy postępowania w przedmiocie wykonania zabezpieczenia, ponieważ tutaj celem jest ustalenie kompletnych informacji o majątku upadłego, a nie tylko odnalezienie jednego z jego składników. Do realizacji tego zadania pomocne są komornikowi wszystkie narzędzia, które zostały przywołane we wprowadzeniu do niniejszego opracowania. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 178 prawa upadłościowego posłużył się zwrotem poszukiwania majątku, a więc analogicznym do tego opisanego w art. 801² k.p.c. Nie można jednak stracić z oczu celu i zakresu obu tych ustaleń, w których w pierwszym jego celem jest podjęcie niestandardowych działań (właściwie wyłączając bazy danych, do których komornik ma dostęp) i odnalezienie jakiegokolwiek składnika majątku w celu zrealizowania orzeczenia sądu w ramach postępowania egzekucyjnego lub postępowania w przedmiocie zabezpieczenia roszczenia. Odmiennie wynika to z regulacji prawa upadłościowego, którego zadaniem jest zebranie możliwie szerokiego zakresu informacji o majątku dłużnika w celu skompletowania danych o zasobach upadłego, przy czym poszukiwanie to ma ograniczyć się do baz danych, do których komornik sądowy ma dostęp. Instytucja ta jest narzędziem pomocnym syndykowi i tymczasowym nadzorcom sądowym, żeby móc właściwie i sprawnie zaplanować działania w ramach postępowania upadłościowego, i wydaje się popularnym narzędziem w praktyce, chociaż niepozbawionym wątpliwości i nieścisłości²⁰.

Spis inwentarza

W myśl art. 637 k.p.c. na wniosek tego, kto uprawdopodobni, że jest spadkobiercą, uprawnionym do zachowku lub zapisobiercą, albo na wniosek wykonawcy testamentu, tymczasowego przedstawiciela lub wierzyciela mającego

²⁰ D. Paleczny, *Poszukiwanie majątku upadłego przez komornika sądowego*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2020, nr 4, s. 91–93.

pisemny dowód należności przeciwko spadkodawcy sąd spadku wydaje postanowienie o sporządzeniu spisu inwentarza. Wniosek taki może zostać złożony bezpośrednio komornikowi sądowemu (art. 637¹ k.p.c.), który zawiadamia o tym sąd spadku. Treść spisu inwentarza określa przepis art. 638⁸ k.p.c. i wskazuje, że zamieszcza się w nim przedmioty należące do spadku i przedmioty zapisów windykacyjnych z zaznaczeniem wartości każdego z tych przedmiotów oraz długi spadkowe ze wskazaniem wysokości każdego z nich. Wartości przedmiotów należących do spadku i przedmiotów zapisów windykacyjnych określa się według stanu i cen na dzień otwarcia spadku. Zakres spisu inwentarza oraz jego charakter wymagają korzystania przez komornika sądowego z szeregu uprawnień, zarówno tych w zakresie poszukiwania informacji o majątku zmarłego, w szczególności kierowania zapytań do różnych podmiotów mogących mieć wiedzę na temat majątku objętego spisem, ale również instytucji publicznych, które mają informacje na ten temat. Co więcej, w ramach wykonywania swoich obowiązków, w celu określenia wartości przedmiotów objętych spisem, komornik sądowy może korzystać z uprawnienia do powołania biegłego na potrzeby określenia wartości określonych składników tego majątku.

Czynności sporządzenia spisu inwentarza mają na celu zebrać kompletne informacje nie tylko o jakimkolwiek majątku zmarłego, tak jak ma to miejsce w przypadku poszukiwania majątku dłużnika. Spis inwentarza jest również szerszy od zakresu poszukiwania majątku na zlecenie syndyka w postępowaniu upadłościowym, ponieważ tam ustaleniu podlegają wyłącznie aktywa. W obu wcześniej opisanych instytucjach ograniczony jest również zakres narzędzi, za pomocą których komornik sądowy może uzyskiwać informacje. Sporządzenie spisu inwentarza jest czynnością, w której zakres przedmiotowy postępowania jest najszerszy – zarówno składnik majątku rozumiany jako aktywa, jak i zobowiązania zmarłego. W tym przypadku ma zostać spisany całkowity, możliwy do ustalenia majątek spadkodawcy – zarówno jego aktywa, jak i pasywa. Ustalenia te mają być dokonywane wszelkimi możliwymi narzędziami, które były opisane powyżej, w części poświęconej uprawnieniom komorników sądowych. Środki, jakimi dysponuje komornik w sprawach o sporządzenie spisu inwentarza, są uregulowane najszerszej zakresowo. W podsumowaniu należy stwierdzić, że ustawodawca powierzył właśnie komornikom sądowym możliwie najbardziej precyzyjne i szerokie

narzędzia zbierania jak najdokładniejszych informacji o majątku danej osoby, a na przykładzie przywołanych instytucji daje asumpt do dalszych rozważań nad innymi instytucjami, w których uprawnienia te można wykorzystać do wsparcia działań sądów.

Zabezpieczenie spadku

Sąd spadku może dokonać zabezpieczenia spadku z urzędu lub na wniosek każdego, kto uprawdopodobni, że jest spadkobiercą, uprawnionym do zachowku lub zapisobiercą, a ponadto na wniosek wykonawcy testamentu, zarządcy sukcesyjnego, tymczasowego przedstawiciela, współwłaściciela rzeczy, współuprawnionego do praw pozostałych po spadkodawcy, wierzyciela mającego pisemny dowód należności przeciwko spadkodawcy oraz Skarbu Państwa reprezentowanego przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego (art. 635 k.p.c.). Zabezpieczenia takiego dokonuje komornik sądowy zgodnie z treścią postanowienia sądu. Sąd spadku może określić środek zabezpieczenia w sposób, jaki uzna za odpowiedni, a jeśli nie jest możliwe określenie sposobu zabezpieczenia w postanowieniu, wybór środka zabezpieczenia należy do komornika (art. 636 k.p.c.). Zabezpieczenie spadku ma z założenia na celu uniknięcie sytuacji, w której może on zostać rozdysponowany przez osoby nieuprawnione, skradziony lub może zaginąć. Regulacja prawna przewiduje szereg czynności, które mogą być podejmowane w ramach zabezpieczenia majątku. Podstawowymi działaniami są spisanie majątku ruchomego i ustanowienie dla niego dozorczy. W przypadku nieruchomości możliwe jest ustanowienie nad nią dozoru, a w przypadku praw majątkowych – ustanowienie zarządu tymczasowego. Pieniądze wchodzące w skład masy spadkowej komornik sądowy składa do depozytu sądowego, podobnie jak papiery wartościowe. Ustawodawca wymienia również niektóre dokumenty, a także kosztowności, które również mogą być oddane na przechowanie dozorczy. Przepisy przewidują również, że jeśli w skład spadku wchodzi rzeczy ulegające szybkiemu zepsuciu, to sąd zarządza ich sprzedaż, a środki uzyskane ze sprzedaży komornik składa do depozytu sądowego. Cała instytucja zabezpieczenia spadku opiera się na aktywności sądu, a także na założeniu, że pomocniczym

w tym zakresie organem może być właśnie komornik sądowy. Na marginesie należy zaznaczyć, że zbliżoną rolę komornika sądowego ustawodawca dostrzega w sprawach o zabezpieczenie lub wydanie środka dowodowego, ale jedynie w sprawach własności intelektualnej (art. 479⁹⁶ *et seq.* k.p.c.). Sprawy te nie są objęte zakresem niniejszego opracowania, jako wykraczające poza zakres czynności nieegzekucyjnych.

Wykaz majątku i wyjawienie majątku

Obecne regulacje przewidują dwie zbliżone do siebie i niejako konkurencyjne instytucje związane z odebraniem od dłużnika informacji na temat jego majątku, czyli złożenie wykazu majątku oraz postępowanie w przedmiocie wyjawienia majątku. Pierwsze z nich zostało uregulowane w art. 801¹ k.p.c. Regulacja ta zakłada, że dłużnik składa komornikowi sądowemu, na piśmie lub ustnie, do protokołu wykaz majątku wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Wezwanie do złożenia wykazu majątku jest poprzedzone pouczeniem o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oraz wskazaniem, że niezłożenie wykazu majątku może skutkować zleceniem przez wierzyciela poszukiwania majątku dłużnika. Należy wskazać, że konsekwencją dla dłużnika zlecenia poszukiwania majątku jest dodatkowe obciążenie go (w przypadku skutecznej egzekucji) kosztem poszukiwania majątku, czyli aktualnie kwotą 100 złotych, co wynika z art. 44 u.k.k. Jeśli dłużnik bez usprawiedliwionej przyczyny nie złoży wykazu majątku z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności albo nie udzieli odpowiedzi na zadane mu pytanie, komornik może ukarać go grzywną w wysokości do 3000 zł²¹. O ile w przypadku osób prawnych taka sankcja skierowana przeciwko osobom działającym w ich imieniu może być celowa, o tyle wątpliwość może budzić skuteczność sankcjonowania w sposób finansowy dłużnika, który unika zapłaty wynikającej z egzekwowanego orzeczenia sądowego. Jeśli dłużnik

²¹ H. Pietrkowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie egzekucyjne. Artykuły 758–1095¹*, red. M. Dziurda, T. Erciński, Warszawa 2025, art. 801¹.

pomimo ukarania go grzywną nadal nie złoży wykazu majątku, komornik sądowy zwróci się do sądu o nakazanie przymusowego doprowadzenia dłużnika celem złożenia tego wykazu komornikowi.

Drugą instytucją, która wydaje się konkurencyjna w stosunku do złożenia wykazu majątku przed komornikiem, jest sądowe wyjawienie majątku uregulowane w art. 913–920 k.p.c. Regulacja ta znajduje zastosowanie w sytuacji, w której wierzyciel wykaże, że postępowanie egzekucyjne nie rokuje, jeśli chodzi o zaspokojenie jego należności. W tej sytuacji może on wystąpić do sądu właściwości ogólnej dłużnika o odebranie od tego ostatniego wykazu majątku z wymieniem rzeczy i miejsca, w którym się one znajdują, wiarytelności i innych praw majątkowych, jakie mu przypadają, a także informacji o odpłatnych i nieodpłatnych czynnościach prawnych dokonanych na rzecz osób trzecich, co do rzeczy lub praw, których wartość w dniu dokonania czynności przekraczała kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie ostatnich pięciu lat. Dodatkowo dłużnik ma obowiązek złożyć oświadczenie, że wykaz majątku jest prawdziwy i kompletny, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W postępowaniu tym sąd ma szersze pole działania, jeśli chodzi o środki przymusu, ponieważ poza nałożeniem grzywny oraz nakazaniem przymusowego doprowadzenia (analogicznie do postępowania o złożenie wykazu majątku przed komornikiem) może też zastosować areszt nieprzekraczający jednego miesiąca.

Zarówno postępowanie w przedmiocie złożenia wykazu majątku, jak i postępowanie o wyjawienie majątku przed sądem mają na celu przełamać opór dłużnika, który nie chce ujawnić swojego majątku. Środki te wydają się konkurencyjne względem siebie, a kluczowa różnica polega na większym uprawnieniu sądu w zakresie sankcjonowania, tj. zastosowania aresztu.

Doręczanie pism procesowych

Czynność doręczenia pism za pośrednictwem komornika sądowego była znana już z czasów obowiązywania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji²². Ówczesna regulacja zakładała, że jest to

²² Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 882 ze zm.

instytucja wyjątkowa i była stosowana w praktyce bardzo rzadko. Dopiero ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw²³ do porządku prawnego wprowadzono obowiązek doręczenia pierwszego pisma w sprawie, a w przypadku braku doręczenia za pośrednictwem wyznaczonego operatora pocztowego – podjęcie próby doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika sądowego. Niewątpliwie działania te były motywowane kilkoma czynnikami: po pierwsze, pojawiającymi się w praktyce błędami w doręczeniach dokonywanych przez operatora pocztowego, a po wtóre, przez zdarzające się sytuacje, w których powód wskazywał nieaktualny adres pozwanego (czasem z braku wiedzy o aktualnym, a czasem celowo wykorzystując fakt, że działania te mogą postawić go w lepszej sytuacji procesowej). Odpowiedzią ustawodawcy było obligatoryjne doręczanie pierwszego pisma w sprawie za pośrednictwem operatora pocztowego, a jeśli to okazało się nieskuteczne, to za pośrednictwem komornika sądowego, z jednoczesnym odejściem od fikcji doręczenia.

Postępowanie w przedmiocie doręczenia pisma procesowego w obecnym kształcie wygląda następująco: powód kieruje pozew wraz z jego odpisem do sądu, a następnie sąd wysyła odpis pozwu do pozwanego. W przypadku nieodebrania przesyłki operator pocztowy zwraca odpis pozwu do sądu, który wydaje zarządzenie o doręczeniu odpisu pozwu za pośrednictwem komornika sądowego. W następstwie wydanego zarządzenia sąd odsyła ten sam odpis pozwu do powoda wraz ze stosownym zarządzeniem. Kolejno powód odpis ten wysyła do komornika z wnioskiem o podjęcie próby doręczenia pod adresem, pod którym korespondencja raz już była wysłana, ale nie została odebrana przez pozwanego. Komornik podejmuje próbę doręczenia, a następnie (o ile wnioskodawca złożył odpowiedni wniosek) podejmuje próbę ustalenia aktualnego adresu adresata (omówienie tej czynności komornika znajduje się w kolejnym punkcie opracowania). Odpis pozwu wraz z ewentualnymi wynikami ustaleń zostają odesłane do powoda, który wyniki tych ustaleń kolejno przesyła do sądu i ponownie załącza ten sam odpis pozwu. W konsekwencji tych działań sąd ponawia próbę doręczenia tego samego odpisu pozwu pod nowym adresem wynikającym z ustaleń dokonanych przez komornika sądowego, a w przypadku nieskutecznego doręczenia tego pozwu, ponawia całą procedurę. Tylko przy jednokrotnym przejściu przez całą ścieżkę odpis

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.

pozwu jest przesyłany za pośrednictwem operatora pocztowego sześć razy. Sprawia to, że procedura ta jest nieefektywna i długotrwała (czas jej realizacji liczony jest miesiącami, a czasem nawet latami). Zdarza się, że w trakcie procedury doręczenia adresat zmienia miejsce zamieszkania, a nawet istnieją sytuacje, w których zapoznał się z aktami sprawy w czytelni sądowej, a jednocześnie nieskuteczne dokonywano do niego doręczeń pozwu. Należy zwrócić uwagę, że od wprowadzenia instytucji w 2019 r. liczba prób doręczeń podejmowanych przez komorników sądowych lawinowo rośnie. Na podstawie danych gromadzonych w sprawozdaniach rocznych Ms-Kom23 i moich własnych opracowań można twierdzić, że w 2024 r. czynności doręczenia korespondencji w całej Polsce było już około 500 tysięcy, a liczba ta każdego roku rośnie w tempie około 10%. Na podstawie danych własnych skuteczność doręczeń za pośrednictwem oscyluje w granicach 5–10%. Oczywiście dane te należy traktować orientacyjnie.

Ustalenie adresu

Czynnością ściśle związaną z postępowaniem w przedmiocie doręczenia korespondencji przez komornika sądowego wiąże się czynność ustalenia aktualnego adresu. W przypadku nieskutecznej próby doręczenia korespondencji, odpowiednio opisanych w art. 139¹ k.p.c. oraz art. 3a u.k.s., na wniosek zainteresowanego komornik sądowy podejmuje czynności w celu ustalenia aktualnego adresu adresata. W tym celu może zasięgać informacji wyłącznie od podmiotów określonych w art. 761 § 1¹ pkt 3–6 k.p.c., a więc od organów podatkowych, organów rentowych i banków. Ograniczenie to wydaje się nie mieć racjonalnego uzasadnienia. Szczególnie niezrozumiałe jest wyłączenie spod tego zakresu bazy adresów zameldowania – PESEL. Jednakże przepisy prawa umożliwiają wierzycielowi samodzielne skierowanie wniosku o uzyskanie danych z bazy PESEL, ponieważ wykazują interes prawny, co uzasadnia wyłączenie jej z kręgu zapytań podejmowanych przez komornika sądowego. Czynność ustalenia adresu polega zatem na skierowaniu zapytań do odpowiednich podmiotów i przekazanie powodowi wyników tych ustaleń, które mogą służyć do wskazania aktualnego adresu do doręczenia

pozwu, a także ponownego uruchomienia procedury doręczania pozwu pod nowym adresem. Na marginesie konieczne jest zwrócenie uwagi, że często w wyniku czynności dokonanych przez komornika ustalanych jest kilka nowych adresów i ani komornik, ani powód nie są w stanie ustalić, który z nich jest aktualnym i właściwym miejscem zamieszkania pozwanego. W tym miejscu pozostaje jedynie przytoczyć treść art. 25 ustawy z dnia 18 maja 1964 r. – Kodeks cywilny²⁴: „miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”. Oznacza to mniej więcej tyle, że tylko pozwany zna tak naprawdę swój adres zamieszkania i jeśli nie chce odebrać korespondencji, jej doręczenie w tym stanie prawnym może okazać się niemalże niemożliwe.

Licytacja przedmiotu zastawu rejestrowego

W myśl art. 24 ustawy z dnia 19 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów²⁵ umowa zastawnicza może przewidywać, że zaspokojenie zastawnika nastąpi przez sprzedaż przedmiotu zastawu w drodze przetargu publicznego²⁶. Przetarg taki komornik sądowy przeprowadzi w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o dokonanie sprzedaży. Przywołany przepis zawiera delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia regulującego zasady przeprowadzenia takiej sprzedaży. Obecne rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie przeprowadzenia sprzedaży przedmiotu zastawu rejestrowego w drodze przetargu publicznego²⁷ swoim zakresem wyłączyło prawa z instrumentów finansowych. W pozostałym zakresie określa ono zasady przeprowadzenia takiej sprzedaży. Ustawodawca określił wysokość opłaty za tę czynność w art. 43 u.k.k. na kwotę 1000 złotych. Koszty te, w braku odmiennej umowy, ponosi zastawca. Regulacja dotycząca sprzedaży przedmiotu zastawu na zlecenie zastawnika

²⁴ Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 149, poz. 703 ze zm.

²⁶ J. Mojak, J. Widło, *Zastaw rejestrowy i rejestr zastawów. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 24.

²⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 45, poz. 371.

pozostawia kilka wątpliwości praktycznych, ponieważ z jednej strony zakłada, że sprzedaż zostanie przeprowadzona w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o jej dokonanie, a z drugiej – organowi ją realizującemu pozostawia wycenę przedmiotu w celu oszacowania ceny sprzedaży. Obowiązek ten, a także termin wydają się w praktyce niemożliwe do pogodzenia. Inną przyczyną sprawiającą, że czynność ta nie jest popularna w praktyce, jest fakt słabnącej roli zastawu rejestrowego w obrocie gospodarczym. Zastaw rejestrowy jakiś czas temu był popularnym sposobem zabezpieczenia w przypadku kredytowania zakupu samochodów, ale został wyparty przez coraz popularniejsze rozwiązania wynikające z umowy leasingu.

Przy tym wątku należy też wspomnieć, że komornicy sądowi dysponują kolejnym narzędziem, które pozwala im na skuteczne organizowanie licytacji różnych składników majątku, jakim jest portal internetowy Licytacje.komornik.pl. Jest to miejsce, w którym publikowane są wszystkie licytacje elektroniczne organizowane przez komorników sądowych, a ponadto mające funkcję prowadzenia za jego pośrednictwem całego przetargu, składania postępień i pełnej obsługi całego procesu. Ma ono zastosowanie przede wszystkim w licytacjach majątku sprzedawanego w ramach egzekucji roszczeń, ale też np. przy sprzedaży w ramach zniesienia współwłasności²⁸.

Urzędowy nadzór nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami

W art. 3 ust. 4 pkt 3 u.k.s. ustawodawca wymienił jeszcze jedną czynność nieegzekucyjną komornika sądowego. Jest nią urzędowy nadzór nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami. Czynność ta zakłada, że komornik sądowy stał się podmiotem, który jako pomocniczy organ sądu daje swoją powagą gwarancję prawidłowego przebiegu takiej licytacji. Ustawodawca pozwolił tutaj na kształtowanie wysokości wynagrodzenia komornika w dowolny sposób osobie, która zleca nadzór nad takimi czynnościami.

²⁸ M. Dziurda, *Nowe regulacje dotyczące licytacji elektronicznej w postępowaniu egzekucyjnym po nowelizacji k.p.c. z 9 marca 2023 r.*, Warszawa 2023; M.J. Mania, *E-licytacje nieruchomości*, Warszawa 2021.

Podsumowanie

Komornik sądowy w obecnym systemie prawnym stanowi pomocniczy organ sądu, o szerokich uprawnieniach, w tym w zakresie stosowania środków przymusu, a także z wieloma narzędziami pozyskiwania i gromadzenia informacji o danych adresowych i majątkowych.

Jednakże jako funkcjonariusz publiczny swoje obowiązki wykonuje pod ścisłym nadzorem odpowiedzialnego prezesa sądu, co daje gwarancję prawidłowego korzystania z uprawnień, które są mu przyznane. Nie można też tracić z horyzontu ryzyka związanego z szerokim udostępnianiem baz danych osobowych gromadzonych przez państwo, z uwagi na zagrożenia współczesnego świata związane z ich nieuprawnionym wykorzystywaniem i możliwymi działaniami z zewnątrz. Wobec powyższego komornik sądowy wydaje się być podmiotem, który w naturalny sposób może wspierać sąd w wielu czynnościach, na różnych płaszczyznach, w których niezbędne jest podjęcie ustaleń czy stwierdzanie faktów – tutaj swoje zastosowanie w szerszym zakresie mógłby mieć protokół stanu faktycznego, który wymagałby jedynie kosmetycznych korekt, aby stać się sprawnym narzędziem w rękach sądu. Zawód ten może nie tylko w skuteczny sposób realizować orzeczenia sądowe w zakresie egzekucji roszczeń pieniężnych, ale też w szerokim zakresie realizować egzekucję roszczeń niepieniężnych – dysponuje przecież narzędziami w zakresie stosowania przymusu czy nakładania grzywien. W efektywny sposób komornicy sądowi mogliby realizować czynności polegające na zabezpieczeniu czy wydaniu środka dowodowego, nie tylko w sprawach z zakresu własności intelektualnej, ale też w innych kategoriach spraw, gdyby tylko prawidłowo uregulować odpowiednie instytucje i mechanizmy prawne. Podobnie jest z czynnościami doręczenia pism procesowych – prawdopodobnie nawet nieznaczne przemodelowanie obecnego stanu pozwoliłoby na znaczący wzrost skuteczności takich doręczeń. Przykładem może być tutaj chociażby odwrócenie kolejności i rozpoczęcie działań komornika od ustaleń związanych z aktualnością adresu wskazanego przez powoda, a dopiero w drugim kroku podejmowanie prób doręczenia. Bardzo istotną rolę w usprawnianiu pracy sądów może mieć również właściwe i skuteczne podejmowanie ustaleń związanych z bazami danych i składników majątku określonych osób. Narzędzia te mogą znaleźć swoje zastosowanie zarówno

w działalności sądu, dla którego mogłyby niejednokrotnie stanowić nieoceanioną pomoc, ale być też pomocne w funkcjonowaniu obrotu gospodarczego. Dlatego też, na zakończenie niniejszego wywodu, pozostawiam Czytelnika z pytaniem, czy pozycja komornika sądowego i narzędzia, jakimi dysponuje, nie dają możliwości ograniczania kognicji i zakresu pracy sądów.

BIBLIOGRAFIA

- Dziurda M., *Nowe regulacje dotyczące licytacji elektronicznej w postępowaniu egzekucyjnym po nowelizacji k.p.c. z 9 marca 2023 r.*, Warszawa 2023.
- Falkowski B., Grajewski A., Prasałek J., Rączkowski M., Simbierowicz M., Skoczylas T., Świtkowski M., *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych*, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Jaceczko E., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz aktualizowany*, red. O.M. Piaskowska, Warszawa 2023.
- Mania M.J., *E-licytacje nieruchomości*, Warszawa 2021.
- Mojak J., Widło J., *Zastaw rejestrowy i rejestr zastawów. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Paleczny D., *Poszukiwanie majątku upadłego przez komornika sądowego*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2020, nr 4, s. 91–93.
- Pietrkowski H., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie egzekucyjne. Artykuły 758–1095¹*, red. M. Dziurda, T. Ereciński, Warszawa 2025.
- Świeczkowska-Wójcikowska M., *Komentarz do Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego*, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, Warszawa 2024.

CZĘŚĆ III

SPRAWY KARNE

Kognicja w sprawach karnych - okiem praktyka

STRESZCZENIE

Po upadku komunizmu w Polsce kognicja sądów powszechnych została zakreślona niezwykle szeroko. Powoduje to, że sędziowie w wydziałach karnych, z jednej strony, zajmują się drobnymi sprawami, typu sprawy o wykroczenia porządkowe, z drugiej – sprawami o poważne przestępstwa, zagrożonymi karami wieloletniego pozbawienia wolności. Jednocześnie wykonują setki czynności technicznych. Niniejszy tekst stanowi propozycję wskazania kategorii spraw i czynności sędziów karnych, które mogłyby zostać powierzone innym podmiotom bez uszczerbku dla konstytucyjnego prawa obywateli do sądu.

Słowa kluczowe: prawo do sądu, Konstytucja RP, wykroczenia, sprawy karne skarbowe, kognicja w sprawach karnych

SUMMARY

After the fall of communism in Poland, the jurisdiction of common courts was defined very broadly. This means that judges in criminal departments, on the one hand, deal with minor cases such as cases of misdemeanours, and on the other hand, with cases of serious crimes, punishable by long-term imprisonment. At the same time, they perform hundreds of technical activities. This text is a proposal to indicate the category of cases and activities of criminal judges that could be entrusted to other entities without prejudice to the constitutional right of citizens to a court.

Keywords: the right to a court, Polish Constitution, misdemeanors, fiscal criminal cases, cognition in criminal cases

Wstęp

Kiedy myślimy o kognicji z perspektywy sędziego praktyka, wyraźnie uwidaczniają się dwa jej aspekty – kognicja danego sądu i kognicja danego sędziego. O ile kognicja sądu to – ogólnie rzecz ujmując – ogół kategorii spraw powierzonych temu sądowi do rozpoznania, o tyle kognicja sędziego jest znacznie szersza. Kognicja sędziego to wszystkie sprawy, które zostały powierzone do jego wyłącznej decyzji. Śmiem twierdzić, że ta druga jest równie istotna co ta pierwsza, paradoksalnie zajmuje bowiem sędziemu nieporównywalnie więcej czasu niż merytoryczne rozpoznawanie spraw powierzonych do rozpoznania sądowi danego szczebla i kategorii. Nadto jej ograniczenie co do zasady nie powinno przysporzyć trudności natury konstytucyjnej i gwarancyjnej, ponieważ gros spraw, w których obowiązek podjęcia decyzji incydentalnych spoczywa wyłącznie na sędziach, to sprawy oderwane od meritum postępowania, często o charakterze formalnym czy technicznym.

W rozważaniach o możliwości ograniczenia kognicji sądów w Polsce – nie tylko karnych, ale sądów wszelkiego rodzaju, bo problem jest wspólny dla wszystkich procedur – należy zatem uwzględnić obie wyżej opisane kategorie kognicji.

Kognicja sądów powszechnych w sprawach karnych

Po upadku komunizmu w 1989 r., na fali nieufności do organów władzy, złych doświadczeń z kolegiami do spraw wykroczeń, kognicja sądów w sprawach karnych została zakreślona niezwykle szeroko. Przede wszystkim do sądów powszechnych w I instancji trafiły wszystkie sprawy o wykroczenia. W efekcie, mimo sporej liczby sędziów w Polsce, sądy doświadczają znacznych opóźnień w rozpoznawaniu spraw, a obywatele coraz dłużej czekają na wyroki. Zakres niezbędnej kognicji sądów wyznaczają przepisy Konstytucji RP. Szczególnie istotne w kontekście postępowania karnego są trzy artykuły Konstytucji RP.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Artykuł 42 ust. 3 Konstytucji RP

z kolei wskazuje, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Ostatnią istotną regulacją w kontekście kognicji jest art. 78 Konstytucji RP, przewidujący zasadę dwuinstancyjności postępowania: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Wyżej opisane przepisy Konstytucji RP powinny być zatem wyznacznikiem granic niezbędnej kognicji sądów w sprawach karnych.

Wykroczenia

Oczywistą kategorią spraw, których wyprowadzenie z sądów można rozważyć, są wykroczenia, zwłaszcza wykroczenia drogowe. Są to czyny o stosunkowo małej wadze, które angażują niewspółmierne siły i środki po stronie sądów. Sąd rejonowy jest bowiem właściwy zarówno w sprawach o nieprawidłowe parkowanie, zagrożonych karą grzywny lub nagany, jak i w sprawach o rozbój, których kara sięga 12 lat pozbawienia wolności. W odniesieniu do obu tych kategorii czynów organem właściwym do rozpoznania apelacji jest sąd okręgowy. Pojawia się zatem logiczne pytanie, czy rzeczywiście do rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia niezbędne są wykształcenie i kompetencje sędziego zawodowego, i to w dwóch instancjach, czy jednak bardziej racjonalne byłoby przeniesienie części takich czynów do postępowania administracyjnego, z zachowaniem gwarancji dwuinstancyjności. Alternatywą może być prze-modelowanie sądowego postępowania w sprawach o wykroczenia, tak by sąd w składzie sędziów zawodowych stał się instancją odwoławczą w odniesieniu do tego rodzaju czynów.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że ograniczenie kognicji sądów w sprawach o wykroczenia powinno być poprzedzone starannym przeglądem kategorii czynów obecnie powierzonych kognicji sądów. Nie wyobrażam sobie bowiem, by odpowiedzialność za czyny bezpośrednio dotyczące sfery praw i wolności obywatelskich, takich jak prawo do zgromadzeń, zostały powierzone do rozstrzygnięcia wyłącznie organom administracji. Jednakże mamy przykładowo wykroczenia porządkowe, choćby zaparkowanie pojazdu w miejscu

niedozwolonym bądź w nieprawidłowy sposób (np. art. 47 ustawy Prawo o ruchu drogowym w związku z art. 97 Kodeksu wykroczeń). Trudno nie dostrzec analogii z podobnym czynem, za który są wymierzone kary wyłącznie administracyjne, a mianowicie parkowaniem bez uiszczenia odpowiedniej opłaty. Należności za takie czyny są nakładane przez zarządców miejsc parkingowych, przy czym po uprawomocnieniu nałożonej kary administracyjnej mogą być one kierowane do egzekucji administracyjnej bez konieczności prowadzenia sporu w sądzie. Nie ma żadnego racjonalnego powodu, by wykroczenia porządkowe (owo przykładowe złe zaparkowanie bądź przekroczenie prędkości zarejestrowane przy pomocy fotoradaru) nie zostały zdekryminalizowane i przeniesione do postępowania *sensu stricto* administracyjnego, w którym odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia związane z eksploatacją pojazdu ponosiłby automatycznie jego właściciel, chyba że wykaże, że pojazdem kierował ktoś inny.

Innym pomysłem jest przemodelowanie postępowania przed sądem w sprawach o wykroczenia, tak by sędzia zawodowy rozstrzygał jedynie sprawy sporne. Statystycznie w niemal wszystkich sprawach o wykroczenia w pierwszej kolejności są wydawane wyroki nakazowe, przy czym około 90% tych wyroków uprawomocnia się bez wniesienia sprzeciwu. W takich realiach celowe byłoby rozważenie tzw. trójstopniowego modelu odpowiedzialności za wykroczenia. Sprawy o wykroczenia trafiałyby najpierw do referendarzy przypisanych do wydziałów karnych, którzy mieliby kompetencje do nakładania w drodze nakazu karnego wyłącznie kary grzywny (bez możliwości jej zamiany na karę zastępczą aresztu w postępowaniu wykonawczym). Referendarze rozpoznawaliby też odwołania od mandatów karnych przyjętych w postępowaniu przed policją.

W takim układzie procesowym sędzia zawodowy w sądzie rejonowym, jako sędzia I instancji, rozpoznawałby wyłącznie:

- sprawy po sprzeciwie od nakazu karnego,
- sprawy, w których obwiniony w toku postępowania przed policją nie zgodził się na skierowanie sprawy do postępowania nakazowego,
- sprawy, w których referendarz stwierdził niezasadność wydania nakazu karnego z uwagi na wątpliwości co do winy bądź konieczność wymierzenia kary ograniczenia wolności bądź aresztu.

Przy wprowadzeniu tego modelu należy się spodziewać, że około 90% spraw o wykroczenia będzie rozpoznawanych poza kognicją sądu karnego (rozumianego jako sędziowie i asesorzy orzekający w sprawach karnych).

Przestępstwa i wykroczenia skarbowe

Kolejną specyficzną kategorią spraw przydzielonych do rozpoznania sądom powszechnym są sprawy o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. W moim przekonaniu również w tym przypadku należałoby dokonać przeglądu katalogu tych czynów, aby rozważyć dekryminalizację co najmniej części z nich, z pozostawieniem odpowiedzialności administracyjnej.

W realiach pracy organów skarbowych (co niestety przekłada się również na realia pracy sądów karnych) sprawy o przestępstwa karnoskarbowe traktowane są jako trzeciorzędne. W pierwszej kolejności organ dąży do rozstrzygnięcia odpowiedzialności podatkowej i dopiero po uprawomocnieniu się decyzji podatkowej (co często trwa długie lata) kieruje sprawę do postępowania karnoskarbowego. Bardzo często postępowanie to jest przy tym emanacją odpowiedzialności absolutnej z postępowania podatkowego, co powoduje, że organ w ogóle nie bada zawinienia sprawcy.

W rezultacie w sprawach o przestępstwa karnoskarbowe bardzo często zarzuty są stawiane na granicy przedawnienia, a sprawy trafiają do sądu w końcówce okresu przedawnienia (rok/dwa lata). Taka praktyka powoduje z jednej strony konieczność orzekania pod presją czasu, z drugiej zaś – trudności dowodowe (uczestnicy zdarzeń gospodarczych po 10 latach zwykle nic nie pamiętają). Jednocześnie postępowania karnoskarbowe są bardzo często źle przeprowadzone, a głównym dowodem w sprawie zdaje się być protokół kontroli skarbowej, z którego sąd musi pracownice wyłuskiwać dokumenty źródłowe, dane świadków itp.

Gdy do tych wszystkich mankamentów dodamy fakt, że w postępowaniu karnoskarbowym przed sądem w 90% przypadków są nakładane kary o charakterze finansowym, pojawia się pytanie o zasadność utrzymywania właściwości sądu karnego w zakresie przestępstw i wykroczeń karnoskarbowych. O wiele bardziej racjonalne, w moim przekonaniu, byłoby powierzenie

w całości sądom administracyjnym rozstrzygania o odpowiedzialności w zakresie należności publicznoprawnych o charakterze podatkowym, wyspecjalizowanym w tej materii. Dla zracjonalizowania postępowania w sprawach podatkowych niezbędne byłyby zatem dokonanie przeglądu katalogu przestępstw karnoskarbowych pod kątem podwójnej odpowiedzialności (karnej i karnej skarbowej), dekryminalizacja czynów zagrożonych wyłącznie karą grzywny i wprowadzenie w to miejsce odpowiedzialności administracyjnej.

Dla rozpoznawania pozostałych czynów – w wyniku wyżej opisanego przeglądu – celowe byłoby stworzenie wydziałów karnoskarbowych przy sądach administracyjnych, jako wyspecjalizowanych w kwestiach odpowiedzialności skarbowej. Powyższe zabiegi skutkowałyby wyprowadzeniem spraw o przestępstwa i wykroczenia skarbowe poza system sądów powszechnych. Opisana racjonalizacja postępowania przyczyniłaby się do szybszego i efektywniejszego rozpoznawania spraw tej kategorii, przy zabezpieczeniu interesów finansowych Skarbu Państwa i zagwarantowaniu prawa strony do sądu.

Wyroki łączne

Nie ulega wątpliwości, że orzekanie kary pozbawienia wolności czy ograniczenia wolności musi pozostać w kompetencji sądu, niezależnie od tego, czy jest to orzeczenie kary w następstwie stwierdzenia winy czy też w drodze wyroku łącznego, zwłaszcza że karę łączną można orzec zarówno w wyroku jednostkowym, jak i w wyroku łącznym będącym następstwem kilku skazań.

W środowisku sędziowskim instytucja kary łącznej od wielu lat budzi wątpliwości. Nie sposób nie dostrzec, że jest to swego rodzaju „premia” za wielokrotne popełnianie przestępstw, najgorsze bowiem, co może spotkać skazanego (a zwykle nie spotyka), to tzw. kumulacja, czyli orzeczenie sumy kar jednostkowych jako kary łącznej. Szczególnym *curiosum* jest przy tym maksymalny wymiar kary łącznej ograniczenia wolności, która zgodnie z art. 86 § 1 Kodeksu karnego nie może przekroczyć dwóch lat. Nie wiadomo, czym kierował się ustawodawca, gdy w ten sposób premiował sprawców wielokrotnie skazywanych na kary wolnościowe. W przypadku zbiegu kilku kar ograniczenia wolności sąd nierzadko jest zobligowany do orzeczenia kary łącznej

na zasadzie absorpcji, jako że przy kolejnych skazaniach wymiar kary ograniczenia wolności zwykle rośnie z uwagi na wcześniejszą karalność, co powoduje, że łączeniu podlegają kary w maksymalnym ustawowym wymiarze, czyli właśnie dwóch lat ograniczenia wolności. Jednocześnie nie ma możliwości połączenia zastępczych kar pozbawienia wolności, co powoduje, że „premiowany” sprawca w wyniku wydania wyroku łącznego opuszcza zakład karny, a proces odbywania kary ograniczenia wolności (już poprzednio nieskuteczny) zaczyna się od początku.

W następstwie zmiany przepisów o karze łącznej z 1 lipca 2015 r., na mocy art. 12b Kodeksu karnego wykonawczego dyrektorzy zakładów karnych i inne organy wykonujące orzeczenia zostali zobligowani do informowania sądu o możliwości wystąpienia przesłanek do wydania wyroku łącznego wobec skazanego, który ma wprowadzonych do wykonania kilka kar. Obowiązek ten nie został uchylony po kolejnej zmianie przepisów w 2020 r.

W konsekwencji sądy zostały zalane sprawami o wyroki łączne. Szacuję, że aktualnie około 80% spraw o wyrok łączny odbywa się z wniosku zakładów karnych, ewentualnie kuratorów, a jedynie około 20% – z wniosków skazanych. Za skrajnie sztuczny zabieg należy uznać sytuację, gdy skazany kilkoma wyrokami jest poszukiwany listem gończym, a wydział wykonawczy danego sądu kieruje do wydziału rozpoznawczego wnioski o wydanie wyroku łącznego, podczas gdy postępowanie wykonawcze pozostaje zawieszona.

Racjonalne wydaje się zdjęcie obowiązku raportowania możliwości zaistnienia przesłanek do wydania wyroku łącznego z dyrektorów zakładów karnych i innych organów wykonujących orzeczenia. Sam taki prosty zabieg legislacyjny spowodowałby znaczące zmniejszenie liczby spraw o wyrok łączny.

Dodatkowo należy wskazać, że wydanie wyroku łącznego stanowi *de facto* orzeczniczą czynność techniczną, podejmowaną na etapie postępowania wykonawczego, przy czym to wydziały wykonawczy i penitencjarny mają najbardziej aktualne dane na temat wykonywanych i już wykonanych kar wobec skazanego. Dokonują one również bieżącego obliczenia kar podlegających wykonaniu. Naturalne wydaje się zatem przeniesienie kompetencji do wydania wyroku łącznego z wydziałów rozpoznawczych na wydziały wykonujące orzeczenia, skoro wyroki te dotyczą orzeczeń już wydanych i podlegających wykonaniu. Celowe byłoby przy tym przekazanie właściwości do łączenia

kar pozbawienia wolności do wydziałów penitencjarnych, w odniesieniu do kar wolnościowych zaś – do wydziałów wykonawczych.

Postępowanie wykonawcze

Jednym z postulatów uproszczenia postępowania wykonawczego jest przeniesienie egzekucji należności do trybu administracyjnego. Urzędy skarbowe są wyspecjalizowane w ściąganiu należności, nie ma potrzeby angażowania do tego aparatu sądownictwa powszechnego czy sięgania do pomocy komorników. Egzekucja należności z całą pewnością nie należy do czynności orzeczniczych, które muszą pozostawać w kompetencji sądów powszechnych.

Zagadnienia opisane w tej części opracowania bynajmniej nie wyczerpują możliwości ograniczenia kognicji sądów karnych, jednakże obejmują najbardziej istotne kwestie z tej materii. Realizacja choćby części prezentowanych postulatów doprowadziłaby, w moim przekonaniu, do znacznego zmniejszenia liczby spraw rozpoznawanych przez sędziów i asesorów orzekających w wydziałach karnych sądów powszechnych.

Kognicja sędziego

Jak wskazałam na wstępie niniejszego tekstu, w moim przekonaniu prace nad ograniczaniem kognicji w sprawach karnych powinny być prowadzone dwutorowo. Z jednej strony należy dokonać przeglądu czynów przekazanych do kompetencji orzeczniczej wydziałów karnych, z drugiej – przeglądu czynności, do których na mocy przepisów są zobligowani poszczególni sędziowie, aby zweryfikować, czy rzeczywiście czynności te muszą być wykonywane w trybie orzeczniczym i czy nie można ich powierzyć np. kadrze urzędniczej, asystentom bądź referendarzom.

Na praktyczny wymiar postępowania karnego składają się rozpoznawanie meritum sprawy (analiza akt, prowadzenie rozprawy, przeprowadzanie dowodów, podejmowanie decyzji w kwestii zwrotu sprawy bądź umorzenia

postępowania czy wreszcie wydanie wyroku) oraz tzw. czynności wypadkowe, czyli podejmowanie decyzji, które nie są istotne z punktu widzenia oceny zasadności zarzutu aktu oskarżenia, natomiast zostały powierzone do wyłącznej kompetencji sędziego. Czynności te w realiach polskiego procesu karnego zajmują sędziemu mnóstwo czasu, przez co nieustannie odrywają go od jego głównego zadania, jakim jest orzekanie co do meritum sprawy.

Przykładem takich czynności wypadkowych jest orzekanie o kosztach postępowania. Przyznanie jakichkolwiek należności, czy to biegłemu, czy świadkowi, wymaga wydania postanowienia przez sąd. W moim przekonaniu jest to nadmierny formalizm. Prawa osoby uprawnionej nie doznałyby żadnego uszczerbku, gdyby należności niesporne były zatwierdzane zarządzeniem na podobnej zasadzie, jak dzieje się to w firmach (pieczęć „zatwierdzono pod względem merytorycznym”). Dopiero gdyby sędzia widział konieczność oddalenia wniosku o należność w jakiejś części, wydawałby postanowienie. Likwidacja obowiązku wydawania orzeczenia w sprawach niespornych nie tylko odciążałaby sędziów, ale także przyspieszyłaby realizację wypłat rachunków. W dzisiejszych realiach biegli czy świadkowie niejednokrotnie przez dłuższy czas oczekują na wynagrodzenia czy zwrot kosztów, gdyż sędziemu brakuje czasu na wydanie orzeczenia w tej kwestii i odkłada ją jako mniej istotną.

Innym przykładem nadmiernego formalizmu jest konieczność wydania postanowienia w przypadku braku wątpliwości co do poczytalności oskarżonego, co ma również doniosłe konsekwencje procesowe. Przepis art. 79 § 4 k.p.k. brzmi tak:

Uznając za uzasadnioną opinię biegłych lekarzy psychiatrów, że czyn oskarżonego nie został popełniony w warunkach wyłączenia lub znacznego ograniczenia zdolności rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem i że stan zdrowia psychicznego oskarżonego pozwala na udział w postępowaniu i prowadzenie obrony w sposób samodzielny i rozsądny, sąd orzeka, że udział obrońcy nie jest obowiązkowy. Prezes sądu albo sąd zwalnia wówczas obrońcę z jego obowiązków [...].

Z treści tego przepisu wynika, że wydanie orzeczenia ma stanowić potwierdzenie, że sąd zgadza się z opinią biegłych. Jest to zatem orzeczenie

deklaratoryjne, bo nie tworzy żadnej nowej rzeczywistości. Jednocześnie jednak brak wydania takiej decyzji powoduje w aktualnym stanie prawnym utrzymywanie się fikcyjnego stanu obrony obligatoryjnej (skoro opinia biegłych jest jednoznaczna). Niezrozumiałe jest wywodzenie tego rodzaju skutków z jedynie deklaratoryjnego orzeczenia sądu. Przecież gdyby sąd uznał, że opinia jest nieuzasadniona, art. 201 k.p.k. obligowałby go do pozyskania uzupełniającej opinii biegłych. W takiej sytuacji również żaden sędzia na pewno nie zwolniłby obrońcy z urzędu. Natomiast w obecnym stanie prawnym niewydanie orzeczenia o nieobowiązkowości obrony (przy jednoznacznej treści opinii sądowo-psychiatrycznej) może doprowadzić nawet do uchylecia wyroku z powodu bezwzględnej przesłanki odwoławczej określonej w art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k.

W moim przekonaniu w sytuacji określonej w art. 79 § 4 k.p.k. absolutnie wystarczające byłoby wydanie przez sędziego referenta zarządzenia o zwolnieniu obrońcy. To, czy obrona jest obowiązkowa czy też nie, wynika przecież z wniosków opinii sądowo-psychiatrycznej, a nie orzeczenia sądu będącego jej konsekwencją. Wnioski te pozostają aktualne niezależnie od tego, czy orzeczenie zostało wydane czy też nie. Nie może być zatem mowy o naruszeniu prawa do obrony, zwłaszcza że na orzeczenie wydane w trybie art. 79 § 4 k.p.k. nie przysługuje zażalenie.

Powyższe przykłady to jedynie wycinek indywidualnej kognicji sędziego, której zakres powoduje znaczące ograniczenie czasu na rozpoznawanie meritum sprawy. W celu efektywnego ograniczenia zadań sędziów do niezbędnego minimum uzasadnionego ich rolą ustrojową niezbędne byłoby przejrzanie przepisów procesowych w celu weryfikacji, w których kwestiach wydanie orzeczenia mogłoby zostać zastąpione inną czynnością, niekoniecznie sędziego. Aby podsumować moje rozważania, można rzec, że przez ostatnie 40 lat zarówno sądy, jak i sędziowie karni „obrosli” kognicją. Przez długi czas dorzucano sędziom kolejne czynności, którymi musieli się zajmować. Nie pokuszono się jednocześnie o dokonanie przeglądu wszystkich spraw powierzonych do wykonania sędziemu, co powoduje, że codziennie sędziowie tracą mnóstwo czasu na przyznawanie rachunków, przeglądanie poczty wpływającej do referatu i podobne czynności techniczne. W sądach nieustannie brakuje personelu pomocniczego, w szczególności asystentów, którzy mogliby dokonywać wstępnej selekcji zagadnień, które są przedkładane sędziemu

do rozstrzygnięcia. Jednocześnie Kodeks karny wzbogacił się o nowe typy i kategorie przestępstw, często niezwykle skomplikowanych, takie jak przestępstwa internetowe i gospodarcze. Rozpoznawanie takich spraw jest niezwykle żmudne, pochłania dużo czasu i energii.

Na te wszystkie problemy nałożył się trwający od 2018 r. kryzys konstytucyjny, który pogłębia zapaść kadrową wymiaru sprawiedliwości. Dlatego szczególnie istotne staje się racjonalne wykorzystanie kadry sędziowskiej, przede wszystkim do merytorycznego rozstrzygania kwestii odpowiedzialności karnej. Pomniejsze sprawy i czynności można powierzyć innym organom bądź urzędnikom. Sędzia został powołany do wymierzania sprawiedliwości i powinno stworzyć się mu warunki do wykonywania tego zadania. Gdy sędziowie zajmą się wyłącznie orzekaniem, niewątpliwie przełoży się to na efektywność sądów, a obywatele będą krócej czekali na wyroki w swoich sprawach.

Możliwości ograniczenia kognicji sądów w sprawach karnych

STRESZCZENIE

Tekst analizuje zasadność i konsekwencje ograniczenia kognicji sądów powszechnych w sprawach karnych skarbowych. Wskazano na przeciążenie sądów, potrzebę usprawnienia postępowań i możliwe przeniesienie części kompetencji do administracji skarbowej. Omówiono konstytucyjne i międzynarodowe standardy prawa do sądu, relację między sankcjami administracyjnymi a karnymi, zasadę *ne bis in idem* oraz porównano rozwiązania zagraniczne. Podkreślono konieczność zachowania proporcjonalności i ochrony praw jednostki.

Słowa kluczowe: Kodeks karny skarbowy, kara administracyjna, prawo podatkowe, kognicja sądów, prawo do sądu

SUMMARY

The text analyses the rationale and consequences of the limitation of the cognition of common courts in fiscal criminal cases. It highlights the issue of overloading of the courts, the necessity for the streamlining of proceedings, and the potential transfer of certain competencies to the tax administration. The text discusses constitutional and international standards of the right to court, the relationship between administrative and criminal sanctions, the *ne bis in idem* principle and compares foreign solutions. The necessity for proportionality and the protection of individual rights is emphasised.

Keywords: fiscal penal code, administrative penalty, tax law, cognisance of courts, right to court

Wstęp

Zagadnienie zakresu kognicji sądów powszechnych w sprawach karnych stanowi istotny element dyskusji nad efektywnością wymiaru sprawiedliwości. Celem niniejszych rozważań jest analiza możliwości systemowego ograniczenia właściwości sądów w sprawach rozpoznawanych na podstawie Kodeksu karnego skarbowego¹, w szczególności w kontekście efektywności postępowania, konstytucyjnych gwarancji procesowych oraz zasady *ne bis in idem*, w związku z postępowaniami przed organami podatkowymi.

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce i potrzeba usprawnienia jego działania są od wielu lat przedmiotem debaty publicznej. Jej elementem są zarzuty wskazujące na niską sprawność polskiego sądownictwa, przewlekłość postępowania i częstokroć wieloletnie oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w sądzie. Wiąże się z tym coraz mniejsze zaufanie społeczne do pracy sądu, nieufność do ich orzeczeń, brak wiary w sprawiedliwość i niezawisłość sędziów. Zarzuca się, że sądy nie dostrzegają spraw zwykłych ludzi, nie znajdują środków na przyspieszenie postępowania, nie umieją skoncentrować materiału dowodowego. W ostatnich 10 latach doszła kwestia istotnych rozbieżności w postrzeganiu kwestii ustrojowych, relacji z władzą wykonawczą i ustawodawczą, z czym wiąże się problem wątpliwości i zarzutów wobec znaczącej grupy sędziów, których prawo do orzekania jest kwestionowane przez pozostałych sędziów i znaczącą część opinii publicznej. Podkreśla się także nadmierne obciążenie sądów i sędziów sprawami, zmienność przepisów prawa, biurokratyzację procesów zarządczych. Podejmowane w ciągu ostatniej dekady próby zaradzenia tej sytuacji nie przyniosły oczekiwanego rezultatu, zresztą koncepcje reform zmieniały się w toku ich realizacji i wykluczały się wzajemnie, a w gruncie rzeczy także wprowadzały niezwykły chaos w procesie wymiaru sprawiedliwości.

Jest rzeczą zastanawiającą, że liczba spraw oczekujących na rozstrzygnięcie rośnie z roku na rok, a możliwości opanowania tzw. wpływu okazują się iluzoryczne. Z wymiarem sprawiedliwości byłem związany od 1969 r. i pamiętam czasy, kiedy w ówczesnym sądach powiatowych w „terenie” orzekało tylko

¹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 633), dalej: k.k.s.

trzech lub czterech sędziów i opanowywali oni wpływ, choć nie bez trudności. Dzisiaj na identycznym obszarze właściwości miejscowej orzeka 10, czasem 15 sędziów, zmagających się z „zalewem” spraw cywilnych, karnych, rodzinnych oraz spraw ze stosunku pracy. Nie da się zaprzeczyć, że liczba spraw w ciągu ostatnich 50 lat znacząco wzrosła, a zjawisko to jest zrozumiałe, jeśli zważyć na przyrost ludności, zwiększenie interakcji między jednostkami, ożywienie gospodarcze, zwiększenie świadomości prawnej i, co paradoksalne, także wiary w to, że sądy rozpatrzą sprawę bezstronnie i sprawiedliwie, a w każdym razie bardziej wnikliwie niż organy administracji. To przekonanie nie tylko jednostek, lecz także całych grup społecznych, w tym także klasy politycznej, spowodowało, że do sądów trafiły liczne sprawy gospodarcze, które niegdyś były rozpoznawane przez komisje arbitrażowe, a także to, że właśnie sądom powierzono prowadzenie licznych rejestrów².

Nie da się także zaprzeczyć, że waga spraw rozpoznawanych przez sądy rejonowe i sądy okręgowe, zarówno sprawy karne, jak i cywilne, jest znacznie poważniejsza niż przed 50 laty. Liczba świadków w sprawach karnych i chyba także w cywilnych jest znacząco większa, nie mówiąc już o tym, że potrzeba zasięgnięcia opinii biegłych w wielu z tego typu spraw wymagających specjalistycznej wiedzy i poważnych kompetencji pozaprawniczych przyczynia się do wydłużenia postępowania. Oczywiście przy tej okazji koniecznym wydaje

² Sądom powierzono prowadzenie rejestrów: dzienników i czasopism przez sądy okręgowe (od 1990 r.) (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie rejestru dzienników i czasopism, Dz.U. z 1990 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.); Krajowego Rejestru Sądowego (od 2001 r.) składającego się z rejestru przedsiębiorców, rejestru stowarzyszeń i innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, rejestru dłużników niewypłacalnych, prowadzonego, o czym się zwykle zapomina, w systemie teleinformatycznym przez sądy rejonowe (sądy gospodarcze) (zob. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 979 ze zm.); rejestry zastawów prowadzone także przez sądy rejonowe (sądy gospodarcze) (art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2017); rejestr funduszy inwestycyjnych, prowadzony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1034 ze zm.); rejestr funduszy emerytalnych prowadzony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1113 ze zm.); ewidencje partii politycznych prowadzone przez Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1215).

się rozważenie, czy istotnie podział kompetencji między sądami rejonowymi i sądami okręgowymi jest zasadny i prawidłowy, czy rzeczywiście sądy okręgowe muszą prowadzić sprawy o rozwód i czy nie byłoby rzeczą właściwą ponowne przeniesienie postępowań w tych sprawach do sądów rejonowych, ewentualnie powierzenie ich – w sytuacji, gdy nie ma małoletnich dzieci, nie występuje spór o podział majątku wspólnego i gdy nie zachodzi potrzeba orzekania o winie – notariuszom.

W odniesieniu do spraw karnych nie zwrócono, jak dotąd, należytej uwagi na potrzebę przeanalizowania treści art. 25 § 1 pkt 2 i pkt 3 Kodeksu postępowania karnego³ i rozważenia przekazania niektórych wskazanych tam występów do właściwości sądów rejonowych.

Perspektywa Konstytucji RP i aktów prawa międzynarodowego w zakresie praw człowieka

Z perspektywy konstytucyjnej ograniczenie kognicji sądów musi być oceniane przez pryzmat zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP⁴), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP). Każde ograniczenie musi mieć charakter proporcjonalny, nie może naruszać istoty prawa oraz musi znajdować oparcie w przepisach ustawowych.

W rozważaniach na temat możliwości ograniczenia kognicji sądów należy mieć na względzie treść art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W doktrynie podkreśla się, że prawo do sądu, gwarantowane w tym przepisie, zawiera w sobie prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed sądem, prawo odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości jawności, wreszcie prawo

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.), dalej: k.p.k.

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

do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy, czyli prawo orzeczenia sądowego⁵. Na tle treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) wyraził stanowczy pogląd, że „prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd na żądanie zainteresowanego”⁶. Warto zauważyć, że jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. TK wskazywał, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”⁷.

W orzecznictwie TK wskazywano także, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwiania im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie prawem obowiązującym w państwie. Dodawano do tego, że prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym rozstrzygane są jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady, zgodnie z którą Polska jest państwem prawnym⁸. Niemniej, gdy doprecyzowywano treść prawa do sądu, zauważono, że prawo to nie powinno być rozumiane wyłącznie jako dostępność drogi sądowej, lecz także jako możliwość domagania się prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej⁹.

Treści zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP są osadzone w licznych aktach normatywnych o charakterze międzynarodowym. Źródła prawa

⁵ P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 169.

⁶ Uzasadnienie wyroku TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50, s. 302.

⁷ Uzasadnienie uchwały TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

⁸ Uzasadnienie orzeczenia TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5. Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu orzeczenia TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1; w uzasadnieniu orzeczenia TK z 20 lutego 1992 r., sygn. akt K 4/91, OTK 1992, nr 1, poz. 2; w uzasadnieniu orzeczenia TK z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK 1993, nr 2, poz. 33. Zob. także P. Grzegorzczak, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1087–1088.

⁹ Uzasadnienie uchwały TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

do sądu można dopatrywać się już w art. 10 ust. 1 Powszechnej deklaracji praw człowieka, w którym stwierdzono, że „każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzygnięciu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd”. W treści art. 9 ust. 4 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych wskazano, że „każdy pozbawiony wolności przez aresztowanie lub zatrzymanie ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego orzeczenia przez sąd o legalności zatrzymania i zarządzenia zwolnienia, jeżeli to zatrzymanie okaże się bezprawne”. Natomiast w art. 14 ust. 1 tego dokumentu zauważono: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowione przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”¹⁰. Podobne stanowisko sformułowano w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w którym stwierdzono, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”¹¹. Kwestia ta została także uregulowana w Karcie praw podstawowych UE w art. 47, w którym stwierdzono m.in., że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”¹².

Wypada jednak zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wyraźnie staje na stanowisku, że nie każdy organ mający w swojej nazwie słowo „sąd” jest sądem w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych UE, a także art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jeszcze przed wejściem w życie Karty praw podstawowych UE w orzecznictwie TSUE formułowano warunki, jakie musi spełniać organ

¹⁰ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹² Dz.Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 389.

państwa członkowskiego, aby mógł być uznany za sąd w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wskazywano, że organ taki powinien spełniać warunki powołania na podstawie przepisów prawa, mieć charakter stały, obligatoryjny, gwarantować kontrydiktoryjność postępowania, rozstrzyganie na podstawie prawa oraz spełniać warunki niezawisłości i bezstronności¹³. Za taki organ została uznana m.in. Krajowa Izba Odwoławcza, funkcjonująca w systemie prawa polskiego, mająca wyłączną właściwość rozpoznawania w pierwszej instancji sporów wykonawców z instytucjami zamawiającymi, na podstawie przepisów dotyczących zamówień publicznych¹⁴. Przywołane orzeczenia pozwalają na stwierdzenie, że sądem w rozumieniu prawa unijnego może być organ, który w swojej nazwie nie zawiera słowa „sąd”, pod warunkiem że jest on powołany mocą ustawy, a orzekający w składzie tego organu są niezawiśli i bezstronni.

¹³ Wyrok TSUE z 17 września 1997 r., sygn. akt C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, ECR 1997, nr 8–9, poz. I-4961. W treści uzasadnienia orzeczenia stwierdzono, że w celu ustalenia, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego jest sądem krajowym w rozumieniu art. 177 Traktatu, która to kwestia regulowana, jest wyłącznie prawem wspólnotowym, należy uwzględnić kilka czynników, takich jak to, czy organ ten jest ustanowiony na podstawie przepisów prawa, czy ma charakter stały, czy jego jurysdykcja jest obowiązkowa, czy postępowanie przed nim jest postępowaniem spornym, czy stosuje on przepisy prawa oraz czy jest niezależny. Kryteria te spełnia Niemiecki Federalny Urząd Kontroli Zamówień Publicznych, który jest ustanowiony ustawą jako jedyny organ właściwy do ustalenia, po zastosowaniu przepisów prawa oraz po wysłuchaniu stron czy organy odwoławcze niższej instancji dopuściły się naruszenia przepisów mających zastosowanie do procedur udzielania zamówień publicznych, którego decyzje są wiążące i który wykonuje swoje zadania samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Podobne stanowisko zaprezentowano w wyroku TSUE z 29 listopada 2001, sygn. akt C-17/00, LEX nr 83494.

¹⁴ Wyrok TSUE z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt C-465/11, Forposta S.A. i ABC Direct Contact sp. z o.o. vs. Poczta Polska S.A., ZOTSiS 2012, nr 12, poz. I-801. W treści uzasadnienia orzeczenia stwierdzono, że przy ustalaniu, czy organ odsyłający ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TSUE, co jest kwestią podlegającą wyłącznie porządkowi prawnemu Unii, Trybunał bierze pod uwagę zespół przesłanek, takich jak w szczególności ustawowe umocowanie istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. W tym względzie Krajowa Izba Odwoławcza, która jest organem ustanowionym na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, mającym wyłączną właściwość do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów wykonawców z instytucjami zamawiającymi, jest sądem w rozumieniu art. 267 TSUE, gdy wykonuje swoje kompetencje objęte zakresem przepisów owej ustawy.

W świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten stanowi fundament konstytucyjnej gwarancji sądowego rozstrzygnięcia spraw, w tym również postępowań karnych skarbowych. Ograniczenie kognicji sądów, rozumiane jako przekazanie rozstrzygnięcia określonych spraw organom administracyjnym, musi być zatem uzasadnione konstytucyjnie oraz podlegać testowi proporcjonalności.

Odpowiedzialność za przestępstwa podatkowe – czy istotnie konieczne jest prowadzenie postępowania w sprawach o te same przestępstwa podatkowe przed sądami i organami podatkowymi?

Dublowanie postępowań administracyjnych i karnych skarbowych w stosunku do tego samego czynu wywołuje wątpliwości co do zgodności z zakazem podwójnego karania (*ne bis in idem*), wynikającym m.in. z art. 4 protokołu 7 do Europejskiej konwencji praw człowieka. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁵ oraz TSUE¹⁶ w tym zakresie wskazuje na konieczność zachowania proporcjonalności i ścisłego powiązania między postępowaniami. Tymczasem w polskim systemie prawnym istnieje możliwość stosowania w odniesieniu do osób, którym zarzucono popełnienie czynów godzących w zobowiązania podatkowe, sankcji ekonomicznych, nazywanych także sankcjami administracyjnymi, które są wymierzane w trybie pozasądowym¹⁷, niezależnie od kar grożących za te same czyny,

¹⁵ Dalej: ETPC; decyzja ETPC z 8 września 2005 r., Zolotukhin vs. Rosja, skarga nr 14939/03, LEX nr 480533; wyrok ETPC (WI) z 15 listopada 2016 r., A i B vs. Norwegia, skarga nr 24130/11, LEX nr 2147740.

¹⁶ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, postępowanie karne przeciwko Luce Menciemu, ZOTSiSPI 2018, nr 3, poz. I-197; wyrok TSUE z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt C-217/15 i C-350/15 (sprawy połączone), wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale di Santa Maria Capua Vetere – Włochy) – postępowania karne przeciwko Massimowi Orsiniemu (C-217/15), Lucianowi Baldettiemu (C-350/15), ZOTSiS 2017, nr 4, poz. I-264; wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson, ZOTSiS 2013, nr 2, poz. I-105.

¹⁷ Zob. I. Sepiolo-Jankowska, *Podobieństwo sankcji karnych oraz sankcji podatkowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 2, s. 84 *et seq.*

będące przestępstwami karnymi skarbowymi. Od razu wypada zauważyć, że sankcje podatkowe wprowadzone do systemu prawnego bez należytego uzasadnienia budzą zastrzeżenia w doktrynie¹⁸. Wskazuje się przy tym, że sankcje o charakterze prawno-finansowym mają doprowadzić do realizacji odpowiednich norm prawno-finansowych, a przy tym stanowić instrument mający wymusić od adresatów oczekiwane przez ustawodawcę zachowania¹⁹. Podkreśla się, że ustawodawca wpływa na skuteczność norm prawa podatkowego, ponieważ oddziałuje na świadomość prawną adresatów norm, m.in. dlatego, że tworzy instytucje prawne, mające na celu informowanie podatników o treści przepisów i sposobie ich interpretacji.

W doktrynie podnosi się możliwość zastosowania alternatywnych środków reakcji na naruszenia obowiązków podatkowych, np. przez szerokie wykorzystanie środków administracyjnych o charakterze sankcyjnym lub quasisankcyjnym, co wymagałoby odpowiednich modyfikacji ustawowych, ale pozostawałoby w zgodzie z zasadą efektywności działania administracji publicznej²⁰.

W literaturze, przenoszącej na grunt prawa podatkowego podstawowy podział szeroko rozumianych sankcji prawa, zaproponowano podział sankcji podatkowych *sensu largo* na sankcje nieważności, zmiany treści stosunku prawnego, bezskuteczności aktu finansowego, przymusowego wykonania zobowiązania, przymusu osobistego w postaci kar pozbawienia i ograniczenia wolności oraz sankcję finansową zawierającą elementy represji²¹. W myśl

¹⁸ H. Dzwonkowski, *Sankcje podatkowe*, Raport nr 116 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1997.

¹⁹ P. Stanisławiszyn, *Wstęp do rozważań nad sankcjami prawno-finansowymi*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 258.

²⁰ *System Prawa Karnego Skarbowego*, red. E. Pływaczewski, Warszawa 2019; L.T. Giezek, *Prawo karne skarbowe*, Warszawa 2020, s. 193–200; B. Brzeziński, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2021; A. Krawiec, *Administracyjne kary pieniężne – geneza, istota, funkcje*, Warszawa 2017; J. Jagielski, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022, s. 278–285.

²¹ J. Małecki, *Z problematyki sankcji w prawie podatkowym ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT*, [w:] *Studia z dziedziny prawa podatkowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego*, red. B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, R. Mastalski, Toruń 1998, s. 157; P. Majka, *Sankcje w prawie podatkowym*, Warszawa 2011, s. 41. W odniesieniu do szeroko rozumianych sankcji prawa podatkowego funkcjonuje również podział na sankcje zewnętrzne i wewnętrzne – w zależności od tego,

przyjętych definicji sankcji podatkowej z naruszeniem normy podatkowo-prawnej musi wiązać się niewykonanie bądź wadliwe wykonanie nałożonego obowiązku. Wskazuje się przy tym, że sankcje podatkowe ze swojej istoty mają charakter dolegliwy. Dyskusyjne przy tym jest, czy stanowią one podstawową instytucję gwarantującą skuteczność norm prawa podatkowego²².

Z perspektywy komparatystycznej warto zauważyć, że wiele państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadziło rozwiązania, które pozwalają na rozstrzyganie określonych kategorii deliktów podatkowych przez organy administracji skarbowej, z wyłączeniem kognicji sądów karnych. Takie modele funkcjonują m.in. we Francji, Włoszech i w Hiszpanii²³. Polska wciąż jednak zachowuje w większości przypadków priorytet sądowej kontroli.

Istnienie w Kodeksie karnym skarbowym przepisów penalizujących zachowania, objęte także sankcjami przez przepisy podatkowe, rodzi szereg pytań dotyczących dopuszczalności takiej sytuacji, w szczególności, czy nie prowadzi to do nadmiernego fiskalizmu i nieproporcjonalnej represyjności przez naruszanie interesu podatników. Szczególnie istotna jest także kwestia, czy pociąganie do odpowiedzialności za ten sam czyn w dwóch odrębnych postępowaniach: podatkowym i karnym skarbowym – nie narusza zasady *ne bis in idem*²⁴.

czy normy tworzące sankcje wchodzą w zakres prawa podatkowego; zob. B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003, s. 126; por. także M. Duda, *Pojęcie i charakter sankcji podatkowych*, „Prawo, Administracja – Kościół” 2002, nr 2–3, s. 60; H. Dzwonkowski, *Konstytucyjność sankcji podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 1999, nr 3, s. 22–23; R. Dowgier, G. Liszewski, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, red. L. Etel, Warszawa 2005, s. 298–299; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2011, s. 202 *et seq.*; M. Mazurkiewicz, *Sankcje prawno-finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL. Instytucje ogólne. Tom I*, red. M. Weralski, Wrocław 1982, s. 349–350.

²² P. Majka, *op. cit.*, s. 52 *et seq.*

²³ M. Izquierdo-Carrasco, A. Bueno-Armijo, M. Rebollo Puig, L.A. Sotomayor, *Administrative Sanctions in the European Union. Country Analysis – Spain*, [w:] *Administrative Sanctions in the European Union*, ed. O. Jansen, Cambridge–Antwerp–Portland 2013, s. 515–551; F. Reger *et al.*, *The Legal and Institutional Analysis of Tax Crimes from EU and Comparative Perspectives*, [w:] *Tax Crimes and Enforcement in the European Union: Solutions for Law, Policy and Practice*, eds. U. Turksen *et al.*, Oxford 2023, s. 67–102; *Tax procedures*, ed. P. Pistone, Amsterdam 2020, s. 3–114.

²⁴ Na kwestie te swego czasu zwróciła uwagę I. Sepiolo-Jankowska, *Podobierństwo...*, *op. cit.*, s. 86.

Problematyka ta stała się przedmiotem kilku orzeczeń TK. W wyroku z 29 kwietnia 1998 r.²⁵ TK stwierdził, w odniesieniu do nieobowiązującego już dzisiaj stanu prawnego, w związku ze zbiegiem odpowiedzialności podatkowej z odpowiedzialnością za wykroczenie podatkowe, że w sytuacji zbiegu sankcji podatkowych i karnych skarbowych możliwe jest zastosowanie wyłącznie tej ostatniej. Uznał, że istnienie dwóch norm kompetencyjnych, wynikających z przepisów prawa podatkowego oraz przepisów prawa karnego skarbowego, uzasadnia podniesienie zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Stwierdził, że w sytuacji takiego zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe należy pamiętać, że odpowiedzialność administracyjna uwzględnia tylko interesy Skarbu Państwa, a w żadnym stopniu nie ma na uwadze interesów podatnika. Tryb stosowania tej sankcji przypomina postępowanie mandatowe, choć różni się od niego tym, że może ono być stosowane tylko wobec osób fizycznych. Mimo różnic między wspomnianymi postępowaniami pełnią one podobne funkcje. Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi, jak wskazano w wyroku TK, wyraz nadmiernego fiskalizmu, a przy tym nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika²⁶.

Identyczny pogląd wyraził TK w wyroku z 4 września 2007 r.²⁷, stwierdziwszy, że sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP jest stosowanie wobec takiej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej określanej jako „dodatkowe zobowiązania podatkowe” i odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe albo przestępstwo skarbowe. Odpowiedzialność administracyjna podatnika będącego

²⁵ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

²⁶ Zob. K. Baranowski, *Ograniczenie stosowania zasady ne bis in idem na podstawie art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Glosa do wyroku TS z dnia 20 marca 2018 r., C-524/15*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 2, s. 33–46; K. Gruszecki, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną lub cywilną z tytułu szkodliwego korzystania ze środowiska. Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r., OSK 339/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3, s. 11–18; E. Kruk, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4, s. 53–61. Jak wskazuje D. Szumiło-Kulczycka, w przypadku krzyżowania się odpowiedzialności za wykroczenie i odpowiedzialności za delikt administracyjny przepisy zwykle nie zawierają rozwiązań wyłączających możliwość podwójnego ukarania (D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 190).

²⁷ Wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95.

osobą fizyczną, polegająca na obciążeniu go dodatkowym zobowiązaniem podatkowym przewidzianym w zaskarżonych przepisach, jest konkurencyjna wobec odpowiedzialności karnej skarbowej, ponoszonej przez osoby fizyczne. Podatnikowi bowiem, który złożył nieprawidłową deklarację podatkową, można z reguły zarzucić jakiś stopień niedbalstwa przy składaniu tej deklaracji, co wystarcza do postawienia zarzutu popełnienia wykroczenia skarbowego. W tych przypadkach powstaje zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe. Omawiana odpowiedzialność administracyjna uwzględnia więc tylko interesy Skarbu Państwa, a w żadnym stopniu nie uwzględnia interesów podatnika²⁸. Podobne stanowisko zajął TK w wyroku z 14 października 2009 r.²⁹, gdy orzekał w kwestii zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenie i wskazywał, że wyznaczenie precyzyjnej granicy między odpowiedzialnością prawną karną a prawnoadministracyjną jest zadaniem ustawodawcy, który nie może naruszać istoty obu typów odpowiedzialności. Uznał przy tym za niedopuszczalne podwójne, równoległe karanie karą administracyjną i dodatkowo penalizację zachowania w postaci naliczenia punktów karnych (pkt 7.3 wyroku)³⁰. W wyroku z 12 kwietnia 2011 r.³¹ stwierdzono jednak, że czyn w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karną za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe podatnika będącego osobą fizyczną, któremu za ten sam czyn – polegający na uchyleniu się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji, z narażeniem przez to podatku na uszczuplenie – wymierzono uprzednio zryczałtowany podatek dochodowy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP. Stwierdzono przy tym, że *de lege lata* w prawie karnym skarbowym nie przewidziano mechanizmu, który pozwoliłby podatnikowi uniknąć

²⁸ Zob. w tym przedmiocie A. Lach, *Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 9, s. 54–64.

²⁹ Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

³⁰ W tej kwestii zob. P. Iżycki, *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 4, s. 37.

³¹ Wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

odpowiedzialności karnej skarbowej, pomimo uprzedniego ukarania go podatkową sankcją administracyjną. TK wywiódł, że granica między deliktem administracyjnym i karą administracyjną, będącą jego konsekwencją, a wykroczeniem jest płynna, a jej określenie zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej. Wskazano, że brakuje jasnego, czytelnego, uniwersalnego kryterium materialnego decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą lub powinny być w praktyce kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej). Podkreślono, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – także prewencja. Stwierdził, że z punktu widzenia Konstytucji RP zasadnicze znaczenie ma nie tyle „nazwa” danego postępowania, ile stwierdzenie, czy ze względu na charakter norm prawnych regulujących to postępowanie, istnieje konieczność zastosowania do nich konstytucyjnych gwarancji dotyczących odpowiedzialności karnej.

Współbrzmiące stanowisko zaprezentowano w wyroku TK z 21 października 2015 r.³², stwierdziwszy, że wymierzenie kary pieniężnej osobie fizycznej, z mocy ustawy o grach hazardowych³³, skazanej uprzednio prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe jest zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W uzasadnieniu tego orzeczenia wyraźnie stwierdzono, że kary pieniężne mogą być przewidziane nie tylko w prawie karnym, lecz również w innych gałęziach prawa, w szczególności w prawie cywilnym (kary umowne) i prawie administracyjnym, w związku z tym nie każda kara pieniężna może być traktowana jako grzywna. Podkreślił, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, jest nieuzależniona od winy i nie uwzględnia indywidualnych okoliczności sprawy, czym różni się od odpowiedzialności karnej. Stwierdził, że dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego, co dotyczy w szczególności pieniężnych kar administracyjnych ustanowionych w różnych obszarach prawa administracyjnego. Kary pieniężne,

³² Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

³³ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 595.

pełniące niemal wyłącznie funkcję represyjną, mogą być konsekwencją wydatnej decyzji administracyjnej. W rezultacie kryterium represyjności kary pieniężnej jest względne. Skonstatowano, że Konstytucja RP nie zawiera postanowień statuujących zasadę *ne bis in idem*, aczkolwiek w tym zakresie wiążą Polskę przepisy EKPC, a także Karty praw podstawowych UE, które zakazują ponownego sądzenia lub karania w sprawach karnych, dotyczących tego samego czynu, zagrożonego karą.

W orzecznictwie TK zakaz *ne bis in idem* uznawany jest za zasadę konstytucyjną wywodzoną z konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP) oraz z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Wywieziono jednak, że TK w przedmiotowej sprawie opowiada się za węższym rozumieniem zasady *ne bis in idem*, i wskazano, że zakaz karania dotyczy sytuacji, gdy obie kary miałyby charakter represyjny³⁴.

Należy podkreślić, że w myśl art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich³⁵:

państwa członkowskie stosują w swoich krajowych prawach karnych zasadę *ne bis in idem*, zgodnie z którą osoba, której proces ostatecznie zakończył się w jednym Państwie Członkowskim, nie może zostać oskarżona w innym

³⁴ Przeciwnie stanowisko zajął w przedmiotowej sprawie W. Hermeliński w zdaniu odrębnym, uznawszy, że wymierzenie kary pieniężnej, z mocy ustawy o grach hazardowych, osobie, którą uprzednio skazano prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe, będące w istocie tym samym czynem, jest niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Podobny pogląd wyraziła T. Liszcz, jednak z odmiennym uzasadnieniem – podkreślała, że TK w swoim orzeczeniu zaaprobował niemal całkowitą swobodę ustawodawcy w ustanawianiu sankcji administracyjnych i ich kumulacji z sankcjami karnymi z uwagi na ważne cele publiczne.

³⁵ Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603); ustawa o ratyfikacji Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r.; protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie 27 września 1996 r.; protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r., sporządzonej w Brukseli 29 listopada 1996 r.; oraz drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26.07.1995 r., sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 273, poz. 2699).

Państwie Członkowskim w odniesieniu do tych samych faktów pod warunkiem, że, jeżeli została nałożona kara, to została ona wykonana, jest wykonywana obecnie lub nie może już być wykonywana w myśl postanowień prawnych państwa, które wydało wyrok.

W orzeczeniu TK z 26 kwietnia 1995 r.³⁶ wskazano, że:

ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. Obejmuje to oczywiście i element podmiotowy, to znaczy określenie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego. Ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczyć kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. Nie może tego natomiast dokonywać akt wykonawczy, bo w prawie karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny. Wynika to z zasady *nullum crimen sine lege*, stanowiącej nieodłączny element państwa prawnego.

Zwrócono uwagę na sytuację podmiotów zobowiązanych do prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów i podkreślono, że zakres podmiotowy tego obowiązku został określony w ówczesnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Finansów z 15 grudnia 1992 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów³⁷, a więc w akcie o podstawowym charakterze. TK nie kwestionował, że:

prawidłowa realizacja obowiązków ustanowionych w art. 3 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej³⁸ wymaga sformułowania określonych sankcji o charakterze kary, nie da się to pogodzić z wymaganiami stawianymi przez art. 1 przepisów konstytucyjnych regulacjom tego typu.

³⁶ Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

³⁷ Dz.U. z 1992 r. Nr 99, poz. 496 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.

Dopóki podmiotowy zakres kategorii „podmiotów zobowiązanych do prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów” będzie wyznaczany nie przez ustawodawcę, a przez ministra, dopóty nie można stosować tego określenia dla budowania norm karnych jakiegokolwiek typu. Organy władzy wykonawczej nie mają bowiem konstytucyjnej kompetencji do stanowienia takich norm³⁹.

Sąd Najwyższy (dalej: SN), powołujący się na wspomniane orzeczenie TK, uznał, najpierw w wyroku z 22 czerwca 1999 r.⁴⁰, a następnie w uchwale z 19 sierpnia 1999 r.⁴¹, że nie jest dopuszczalne definiowanie znamion czynu zabronionego w aktach pozaustawowych, ponieważ w prawie karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny. W tej sytuacji obowiązki, których naruszenie powoduje odpowiedzialność karną skarbową sprawcy, muszą być określone wprost w ustawie, a nie w aktach wykonawczych, nawet jeśli są to rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowej. Natomiast w wyroku z 22 czerwca 1999 r. zwrócono uwagę na niebagatelny problem przestępstw podatkowych, które – jak zauważono – nie zawsze znajdowały się w obrębie ustaw karnoskarbowych. Przestępstwa te dotyczą obowiązków podatkowych wynikających z ustaw podatkowych i mają charakter:

nieskonkretyzowanych powinności poniesienia przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w ustawie. Zakres podmiotowy tego obowiązku oraz przedmiot opodatkowania, moment powstania obowiązku i stawki podatkowe – określają ustawy⁴².

³⁹ Uzasadnienie orzeczenia TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12. Zob. C. Kosikowski, *Ustawowe ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Glosa do wyroku TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10–11, s. 166–169; D. Jasińska, *Konstytucyjność regulacji o przymusowym obrocie bezgotówkowym. Glosa do orzeczenia TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94*, „Glosa” 1996, nr 1, s. 9–13.

⁴⁰ Wyrok SN z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt III KKN 391/97, OSN KW 1999, nr 9–10, poz. 52.

⁴¹ Uchwała SN z 19 sierpnia 1999 r., sygn. akt I KZP 22/99, OSN KW 1999, nr 9–10, poz. 51.

⁴² J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2021, s. 181.

Znamienne dla przestępstw podatkowych jest to, że poza czynami polegającymi na narażeniu podatku na uszczuplenie, generalnie rzecz ujmując, sprawca czynu stypizowanego w treści Kodeksu karnego skarbowego, niezależnie od odpowiedzialności przewidzianej przez przepisy tegoż kodeksu, będzie ponosił odpowiedzialność w postępowaniu przed organami finansowymi. Innymi słowy, Kodeks karny skarbowy mający chronić interesy finansowe państwa w zakresie zobowiązań podatkowych wzmacnia normy prawa podatkowego. W tej sytuacji, niezależnie od odpowiedzialności karnej skarbowej, będzie się toczyć postępowanie przed organami podatkowymi, w konsekwencji którego sprawcy grożą sankcje podatkowe. Zmusza to do zastanowienia się, czy wprowadzenie kryminalizacji czynów naruszających interesy finansowe Skarbu Państwa jest uzasadnione z punktu widzenia współczesnej polityki karnej.

Pojawia się kwestia, czy ustawodawca dostrzegł w należyty sposób zmianę realiów społeczno-gospodarczych, której początków należy upatrywać w 1989 r. lub – jak chcą inni – już w 1988 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁴³, z którą związane jest także „wejście do Unii Europejskiej”⁴⁴. Wychodząc z założeń odnoszących się do kryminalizacji zawartych w wywodach L. Gardockiego⁴⁵, należało zadać pytanie o zasadność utrzymywania w Kodeksie karnym skarbowym przepisów odnoszących się do przestępczości podatkowej w sytuacji, gdy sprawcy takich czynów ponoszą odpowiedzialność przed organami finansowymi. Oczywiście narażenie podatku na uszczuplenie będzie podlegać kryminalizacji na mocy art. 54 k.k.s. Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy polskie prawo karne skarbowe, jako część polskiego systemu prawa karnego, może być nadal postrzegane – tak jak to widział W. Wolter⁴⁶ – jako prawo nieprzekraczalnych granic, wyznaczające linię podziału między tym, co prawnie dozwolone, a tym, co zabronione i karalne.

⁴³ Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324.

⁴⁴ Przy okazji można odnotować istotną, a niedostrzeżoną w doktrynie kolizję treści art. 55 k.k.s. z art. 3 pkt 9 ordynacji podatkowej. Istotą jest odwołanie się w pierwszym z tych przepisów do „zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek”, natomiast w drugim – „na własny i cudzy rachunek”.

⁴⁵ L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 7.

⁴⁶ W. Wolter, *Granice i zakres prawa karania*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 2, s. 243.

Odpowiedzialność karna skarbową czy administracyjną? Problem kary pieniężnej

Należy rozważyć, czy stosowanie modelu odpowiedzialności administracyjnej zamiast odpowiedzialności karnej skarbowej – w świetle polskiej instytucji dodatkowego zobowiązania podatkowego, zagrożonego sankcją administracyjną – jest objęte zastrzeżeniem podniesionym przez L. Gardockiego, że posługiwanie się innymi niż represja karna środkami kontroli społecznej wcale nie musi być dla jednostki mniej uciążliwe. Należy także zauważyć, że odpowiedzialność karnoadministracyjna, generalnie uznawana za łagodniejszą, może w odniesieniu do pewnych kategorii spraw okazać się znacząco surowsza. Wypada zgodzić się z wywodami I. Sepioło-Jankowskiej, że wprowadzenie z założenia odpowiedzialności administracyjnej realizuje inne cele niż odpowiedzialność karna, jednak w przypadku kar pieniężnych przewidzianych za naruszenie obowiązku podatkowego ma ona charakter represyjny. W tej sytuacji należy dostrzec, że czyn podlegający zarówno odpowiedzialności administracyjnej, jak i karnej, jest zagrożony „karą o charakterze odwetowym”⁴⁷. Stwarza to brak proporcjonalności sankcji orzeczonych w postępowaniach administracyjnych i postępowaniach skarbowych. Może też prowadzić do dwukrotnego ukarania za naruszenie tego samego obowiązku podatkowego. Oczywiście sankcja ekonomiczna w postępowaniu podatkowym nie będzie oznaczona terminem „kara”. Będzie ona jednak najczęściej dotkliwsza niż grzywna przewidziana w prawie karnym skarbowym⁴⁸.

Nie ulega wątpliwości, że brak wyraźnego wyłączenia podwójnej karalności za delikt skarbowy i wymierzenia kary administracyjnej z racji naruszenia obowiązków podatkowych może prowadzić i prowadzi do nadmiernej represyjności prawa. Wskazuje się przy tym w judykaturze, że naruszenie zasady *ne bis in idem* zajdzie w przypadku, gdy dojdzie do tożsamości podmiotowej,

⁴⁷ I. Sepioło-Jankowska, *Podobieństwo...*, op. cit., s. 103.

⁴⁸ W wyroku TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95 stwierdzono, że możliwość stosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej, określanej jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe”, i odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe albo przestępstwo skarbowe jest niezgodne z art. 2 Konstytucji RP. Identyczne stanowisko zajął TK wcześniej w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30, a nieco później w odniesieniu do ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497).

kiedy obu czynów dopuści się ten sam sprawca, natomiast kiedy zaistnieje tożsamość przedmiotowa, czyn zostanie zagrożony karą, która ma charakter odwetowy⁴⁹.

W wyroku TK z 21 października 2015 r.⁵⁰ zauważono, że w dotychczasowym orzecznictwie TK dotyczącym pieniężnych kar administracyjnych występuje zróżnicowane podejście do tej sankcji, co po części wynika z tego, że orzeczenia te dotyczą kar za różne delikty administracyjne. Pierwsze kary zostały zapoczątkowane orzeczeniem z 1 marca 1994 r.⁵¹, w którym TK opowiedział się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia prawa (przez umożliwienie wykazania, że to naruszenie jest następstwem okoliczności, za które on nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary⁵². Drugie stanowisko, które pojawiło się niewiele później⁵³, akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznawszy ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją

⁴⁹ W orzecznictwie TK podkreśla się, że zasada *ne bis in idem* jest instytucją prawa i postępowania karnego. Ma ona zastosowanie jedynie w sprawach karnych. Wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103. W wyroku z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99 TK jednak nadał pojęciu „odpowiedzialności karnej” w rozumieniu konstytucyjnym szersze znaczenie, przyjąwszy, że: „administracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerszej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej [...]. Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odплаты za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu «postępowania karnego» występującemu w art. 42 Konstytucji”.

⁵⁰ Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

⁵¹ Wyrok TK z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5.

⁵² Zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12; 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95, OTK 1995, cz. II, poz. 27 i wyroki z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.

⁵³ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

od odpowiedzialności karnej⁵⁴. Podkreślono przy tym, że konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej.

W uzasadnieniu wyroku TK z 15 stycznia 2007 r.⁵⁵ wywiedziono ponadto, że:

granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej.

Nawiązujący do tego w uzasadnieniu wyroku z 21 października 2015 r., TK zauważył, że ustawodawca ma swobodę w określaniu rodzaju i typu sankcji prawnych związanych z niedopełnieniem obowiązku. Kryterium formalne nie jest jednak wystarczające, ponieważ przy ocenie charakteru prawnego administracyjnej kary pieniężnej należy uwzględnić, czy kara pieniężna nie ma charakteru represyjnego; w razie pozytywnej oceny formalnie administracyjna kara pieniężna staje się materialnie karą pieniężną stanowiącą rodzaj sankcji karnej *sensu largo* lub sankcji quasikarnej. Znaczenie określenia „charakter represyjny” nie zostało wprawdzie sprecyzowane w orzecnictwie, jednakże TK podkreśla, że nie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*. TK podkreślał, że niektórych sankcji administracyjnych z powodu represyjności nie można automatycznie zaliczyć do kar lub grzywien karnych,

⁵⁴ Zob. np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 27; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56; z 24 stycznia 2006, sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64; 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 75.

⁵⁵ Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

w szczególności nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną (karą), a więc z instytucjami prawa karnego⁵⁶.

Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych o funkcji represyjnej jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych nie budzi wątpliwości w orzecznictwie TK. Kary pieniężne, pełniące m.in. lub niemal wyłącznie funkcję represyjną, mogą być konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej. W rezultacie kryterium represyjności kary pieniężnej jest kryterium względnym, ponieważ uznanie przez TK, że kara pieniężna ma charakter represyjny, wcale nie oznacza, że administracyjna kara pieniężna zostaje zaliczona do kar pieniężnych o charakterze karnym lub grzywnien karnych. Jest tak dopiero wówczas, gdy represyjność ma charakter kwalifikowany, tzn. jest nadmierna lub drastyczna.

W innych orzeczeniach jako kryterium rozróżnienia między karą administracyjną (pieniężną) i sankcją karną TK przyjmuje istotę tych sankcji karnych, stwierdziwszy, że:

[...] istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów [...]. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej⁵⁷.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, sama instytucja zaś kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i prawu administracyjnemu⁵⁸.

⁵⁶ Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148; wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

⁵⁷ Wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

⁵⁸ Wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.

W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się na brak jednolitości w kwestiach katalogu cech lub funkcji kar pieniężnych, koniecznych i wystarczających do zakwalifikowania kary pieniężnej jako kary administracyjnej w sensie materialnym. Należy przyjąć, że kryteria formalne i podmiotowe (karę wymierza organ administracji publicznej, w tym organ regulacyjny) oraz proceduralne (karę wymierza się w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, ordynacji podatkowej lub administracyjnych przepisach szczególnych) nie są wystarczające. W szczególności nie jest wystarczające umieszczenie odnośnych przepisów w ustawach podatkowych, regulacyjnych czy administracyjnych⁵⁹. Można jednak wskazać na minimalny katalog cech kar pieniężnych, które uzasadniają kwalifikowanie ich jako klasycznych administracyjnych kar pieniężnych, a mianowicie:

- przesłanką wymierzenia kary pieniężnej jest stwierdzenie naruszenia wynikającego z ustawy lub z decyzji administracyjnej obowiązku prawnego przez adresata obowiązku⁶⁰,
- kara pieniężna jest wymierzana w oderwaniu od winy podmiotu naruszającego prawo⁶¹,
- wymierzenie kary pieniężnej jest obligatoryjne, a zatem organ administracji publicznej nie może odstąpić od jej wymierzenia, gdy spełnione są przesłanki przewidziane ustawą,
- kara pieniężna jest wymierzana w wysokości przewidzianej w ustawie, najczęściej w ściśle określonej kwocie lub ściśle określonych granicach, a zatem organ nie może ustalać wysokości kary wedle własnego uznania, stosownie do własnej oceny społecznej szkodliwości naruszenia lub cech osobistych sprawcy naruszenia.

W orzecznictwie TK podstawowym kryterium odróżniania sankcji karnych i sankcji administracyjnych jest zasadnicza funkcja, przesądzająca o istocie sankcji, która może oprócz tego realizować inne funkcje i cele. Trybunał Konstytucyjny za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję.

⁵⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne czy nowa dziedzina prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 5.

⁶⁰ Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.

⁶¹ Wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega poza główną funkcją sankcji administracyjnej, czyli prewencją, również jej funkcję dopełniającą lub uboczną, którą określa jako represyjną. Zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje: represyjną i prewencyjną, z tym że o ile w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, o tyle w przypadku sankcji administracyjnych funkcją główną jest funkcja prewencyjna.

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. „Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne”⁶². Kara administracyjna nie jest zatem odpłatą za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tylko stanowi środek przymusu dla skutecznego wyegzekwowania odnośnego obowiązku.

W orzecznictwie TK przyjmuje się klasyczny podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i odpowiedzialność administracyjną opartą na obiektywnym naruszeniu prawa. Utrwalonym poglądem w orzecznictwie TK jest ukształtowanie odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności obiektywnej, a nie opartej na pojęciu winy. Sankcja administracyjna stanowi skutek stanu niezgodnego z prawem, a sankcja karna konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej ocena stosunku sprawcy do czynu jest zatem nierелеwantna⁶³. Odpowiedzialność obiektywna wyklucza możliwość różnicowania sankcji ze względu na stopień winy oraz umożliwia niezróżnicowanie sankcji ze względu na inne okoliczności⁶⁴.

W przypadku kary administracyjnej, której główną funkcją jest prewencja, nie zaś odpłata za popełniony czyn zabroniony, nie ma konieczności odwoływania się do zasady winy, ponieważ kara administracyjna jest wymierzana za naruszenie porządku prawnego. To właśnie naruszenie obowiązków

⁶² Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.

⁶³ Zob. wyroki TK z: 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30; 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

⁶⁴ Wyrok TK z 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 27.

ustawowych i ustanowionych w drodze aktu administracyjnego, niezależnie od okoliczności tego naruszenia oraz nieuchronność kary administracyjnej, stanowią o prewencyjnej funkcji tej kary. Adresaci norm ustawowych obwarowanych karami administracyjnymi mają świadomość, że naruszenie ustawowo określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem konkretnej, zidentyfikowanej kary administracyjnej. Mają również świadomość, że organ administracji wymierzy daną karę niezależnie od stopnia winy podmiotu niedochowującego danego obowiązku. Fakt ten w połączeniu z szybkością postępowania administracyjnego i nieuchronnością kary może w istotny sposób zapobiec nie tylko łamaniu ustawy, ale także przestępstwom lub wykroczeniom, w niektórych obszarach prawa bowiem (o dużym znaczeniu społecznym) określony czyn stanowi nie tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego, ale także jednocześnie stanowi zagrożenie dla podmiotów fizycznych i społeczeństwa, dlatego podlega również odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej lub wykroczeniowej.

Odpowiedzialność karna, w ramach której są wymierzane kary „kryminalne”, m.in. grzywna za przestępstwa i wykroczenia, ma silne konotacje moralne, które nie występują w zasadzie w związku z orzekaniem kary administracyjnej. Skazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napiętnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia bądź pełnienia funkcji publicznych. Dlatego administracyjne kary pieniężne postrzegają się jako mniej dolegliwe niż grzywny wymierzane za przestępstwa i wykroczenia, chociaż ich bezpośrednia dolegliwość finansowa bywa niekiedy większa⁶⁵.

W tej sytuacji wypada podzielić pogląd I. Sepioła-Jankowskiej, że racjonalność polityki kryminalnej powinna przejawiać się zarówno w sferze rodzajów i rozmiarów kar bądź środków karnych, jak i w sferze zachowań zakazanych przez prawo karne. Przy czym ustawodawca nie może przekraczać granic racjonalnego progu represyjności⁶⁶. Należy się także zgodzić z L. Gardockim,

⁶⁵ Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

⁶⁶ I. Sepioła-Jankowska, *Optymalny model odpowiedzialności prawnej za czyny karne skarbowe*, Warszawa 2016, s. 213.

że do przesłanek kryminalizacji wypada zaliczyć „efektywność ochrony dobra prawnego, poprzez deskrypcję hipotezy normy sankcjonującej oraz jej dyspozycję”, uwzględnivszy, że „podstawowym kryterium kryminalizacji jest społeczne niebezpieczeństwo (społeczna szkodliwość) pewnego rodzaju zachowań”⁶⁷. Określający warunki odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, art. 1 § 1 k.k.s. odwołuje się do tej właśnie kategorii i stanowi, że odpowiedzialności „podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy zabroniony pod groźbą kary”. Musi to:

prowadzić do wniosku, że bezwzględny wymogiem kryminalizacji nie jest warunek, aby penalizowane zachowanie sprawy w okolicznościach danego przypadku cechowało się jakimkolwiek potencjałem odnoszącym się do możliwości wywołania konkretnego niebezpieczeństwa w dobru prawnym⁶⁸.

Należy podkreślić, że w systemie prawnym Rady Europy Komitet Ministrów Rady Europy wydał rezolucję nr (77) 31 z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji, w której sformułował zasady słusznego postępowania w takowych sprawach. W późniejszej rekomendacji nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych zauważył, że władze administracyjne posługują się chętnie sankcjami administracyjnymi, co zdaje się wynikać ze „wzrostu państwa administracyjnego”, a także zauważalnej tendencji dekryminalizacji⁶⁹. Jednocześnie postulowano wprowadzenie materialnoprawnych gwarancji

⁶⁷ L. Gardocki, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 157.

⁶⁸ S. Tarapata, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016, s. 594.

⁶⁹ Memorandum do rekomendacji Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Zob. B. Draniewicz, *Minimalne standardy stosowania sankcji administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 1 (2), s. 123; *Recommendation No R(91)1 on administrative sanctions*, <https://search.coe.int/cm?i=09000016804fc94c> (dostęp: 2.04.2026). Akt ten nie ma charakteru prawa obowiązującego, ale ustanawia pewne standardy postępowania władz publicznych w omawianym zakresie, m.in. wprowadza zasadę informowania strony o zarzutach przeciwko niej, udzielania jej wystarczającego czasu na przygotowanie się do sprawy, informowania o charakterze świadczących przeciwko niej dowodów, zapewnienia możliwości wysłuchania przed podjęciem decyzji, a ciężar dowodów ma spoczywać na władzy administracyjnej. Por. wyrok NSA z 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 291/08, LEX nr 529915. Zob. także T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82, 129–132.

dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności. Zarówno rekomendacja, jak i rezolucja wskazujące minimalne standardy dla państw członkowskich, nie są formalnie wiążące dla tych państw.

Orzecznictwo ETPC, w szczególności w sprawach Zolotukhin przeciwko Rosji⁷⁰ oraz A. i B. przeciwko Norwegii⁷¹, wyznacza granice dopuszczalności prowadzenia równoległych postępowań administracyjnych i karnych. Kluczowe znaczenie ma w tych sprawach zachowanie spójności chronologicznej, funkcjonalnej i celowościowej działań organów publicznych. Przeniesienie części kompetencji sądów na organy administracji musi być zatem sprzężone z gwarancjami proceduralnymi eliminującymi ryzyko nadużyć i arbitralności.

Warto wspomnieć, że w systemie prawa niemieckiego funkcjonuje rozbudowany katalog wykroczeń podatkowych (*Ordnungswidrigkeiten*), które mogą być rozpoznawane przez organy skarbowe bez udziału sądów karnych, przy czym decyzje te podlegają sądowej kontroli w trybie odwoławczym. W modelu francuskim rola sądu ogranicza się do przypadków rażącego naruszenia przepisów lub wielkiej wagi społecznej czynu. Polska może korzystać z tych wzorców przy zachowaniu własnych tradycji prawnoprocesowych⁷².

Problematyka zastępowania sankcji kryminalnych przez administracyjne kary pieniężne stała się kilkakrotnie przedmiotem refleksji TK⁷³. W wyroku TK z 26 lipca 2013 r. zwrócono uwagę, że żadnej sankcji nie można nałożyć z racji czynu, który w czasie popełnienia nie stanowił postępowania

⁷⁰ Decyzja ETPC z 8 września 2005 r., Zolotukhin vs. Rosja, skarga nr 14939/03, LEX nr 480533.

⁷¹ Wyrok ETPC (WI) z 15 listopada 2016 r., A i B vs. Norwegia, skarga nr 24130/11, LEX nr 2147740.

⁷² P. Paisuots, *The Legal and Institutional Analysis of Tax Crimes from EU and Comparative Perspectives*, [w:] *Tax Crimes and Enforcement in the European Union: Solutions for Law, Policy and Practice*, eds. U. Turksen et al., Oxford 2023, s. 67–102; *Tax procedures*, ed. P. Pistone, Amsterdam 2020, s. 3–114.

⁷³ Wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07, OTK-A 2007, nr 11, poz. 155; 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65; 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 81; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148; postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 184.

sprzecznego z obowiązującymi normami⁷⁴. W wyroku TK z 24 czerwca 1998 r. podkreślono, że z rekomendacji wynika, że „akt nakładający sankcję administracyjną winien podlegać – w charakterze wymagania minimalnego – kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu prawnie ustanowionego”⁷⁵. W treści uzasadnienia wywiedziono, że ustawodawca może w pewnych granicach kształtować model dostępu do sądu, o ile nie dochodzi do naruszenia istoty tego prawa. Tym samym możliwe jest skonstruowanie modelu, w którym niektóre formy odpowiedzialności za delikty podatkowe byłyby rozstrzygane poza sądem, pod warunkiem istnienia efektywnej kontroli instancyjnej i możliwości sądowego zaskarżenia decyzji organu administracyjnego.

Zmusza to do rozważenia, czy w przypadku czynów naruszających lub zagrażających interesom finansowym Skarbu Państwa z racji podatkowej można przesądzać o konieczności ochrony tego dobra prawnego za pomocą kary kryminalnej. W literaturze akcentuje się, że wprowadzenie sankcji karanych wynika jedynie z faktu niekonsekwencji legislacyjnej, która towarzyszy sankcjom podatkowym – a które są uchwalane wyłącznie intuicyjnie – oraz przekonaniu doktryny prawa podatkowego, że tylko ustawa karna skarbowa i sankcje przewidziane w tej ustawie wymuszają zachowania zgodne z prawem podatkowym⁷⁶. W dużej mierze wynika to z faktu, że sankcje te są ustanawiane w pierwszym rzędzie w tych podatkach, które mają istotne znaczenie jako źródło dochodów budżetu państwa. Prowadzi to do znacznego przesunięcia granic kryminalizacji, obejmujących zachowania, których społeczna szkodliwość czynu nie wymaga sankcji karnej. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca przekazał w istocie błahę sprawę wykroczeniową do rozpoznania w ramach odpowiedzialności karnej skarbowej, co spowodowało, że organy administracji

⁷⁴ Wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65. Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 658 *et seq.*

⁷⁵ Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

⁷⁶ P. Majka, *op. cit.*, s. 221. Zob. także R. Kozioła, *Kara administracyjna o charakterze pieniężnym w świetle zmian w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Toruński Przegląd Biznesowy” 2016, nr 15 (4), s. 41–50.

mają kompetencje do nakładania kar administracyjnych o charakterze bardziej dolegliwym niż sądy rozpoznające sprawę o wykroczenie skarbowe⁷⁷.

Z ekonomicznego punktu widzenia ograniczenie kognicji sądów w sprawach drobnych deliktów skarbowych może prowadzić do znaczących oszczędności budżetowych i organizacyjnych. Udział sądu w każdej sprawie, niezależnie od jej wagi, generuje koszty związane z obsługą administracyjną, udziałem prokuratora, obrońcy z urzędu, a także samym czasem pracy sędziów. Dlatego też postulaty dewolucji kompetencji w tym zakresie zyskują uzasadnienie w analizie kosztów i korzyści postępowania karnego. Warto także uwzględnić praktykę Krajowej Administracji Skarbowej, która dysponując szerokimi uprawnieniami kontrolnymi, coraz częściej wykorzystuje instrumenty quasirepresyjne, takie jak decyzje wymierzające dodatkowe zobowiązania podatkowe, odsetki czy sankcje porządkowe. W wielu przypadkach działania te mają charakter substytucyjny wobec postępowań karnoskarbowych, choć formalnie nie są uznawane za penalne. To zjawisko może świadczyć o ewolucji funkcji Krajowej Administracji Skarbowej ku modelowi hybrydowemu, łączącemu cechy organu ścigania i administracji finansowej.

Z perspektywy praktyki legislacyjnej w innych krajach Europy Środkowej można wskazać na Czechy i Słowację, które wprowadziły rozwiązania umożliwiające stosowanie uproszczonych procedur fiskalnych z jednoczesnym ograniczeniem interwencji sądów. W Czechach tzw. *sankce pořádkové*

⁷⁷ K. Walicki, *Relacja sankcji podatkowych i karnych skarbowych*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 8, s. 11–16; P. Majka, *Zbieg sankcji podatkowych i karnych świetle Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, t. 9, nr 4, s. 58–60; A. Błachnio-Prarzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, *passim*; B. Gryziak, *Sankcje podatkowe a sankcje karne – kumulacja czy alternatywa?*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 10, s. 2 *et seq.*; I. Sepiolo-Jankowska, *Podobieństwo sankcji karnych oraz sankcji podatkowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 2, s. 86; P. Nowak, *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „E-Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012, nr 3, s. 15–18; Ł. Zubrzycki, *Kara za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe a sankcje prawa finansowego – problem podwójnego karania deliktów skarbowych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, nr 4, s. 80 *et seq.* W kwestii administracyjnych kar pieniężnych zob. D. Fleszer, *Administracyjne kary pieniężne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, t. XX, z. 1, s. 89 *et seq.*; P. Majczak, *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2017, t. CCCXXIII, nr 3798, s. 67–76.

są nakładane przez organy podatkowe i mają charakter prewencyjno-administracyjny, natomiast dopiero w przypadku recydywy lub znacznej szkodliwości społecznej czynu sprawa jest kierowana do sądu karnego⁷⁸.

Z perspektywy prawnoporównawczej warto odnotować, że w niektórych państwach europejskich obowiązuje model instytucji quasisądowych działających przy administracji podatkowej, których orzeczenia mają moc zbliżoną do sądowych. Rozwiązania takie funkcjonują m.in. w Holandii i Belgii, gdzie wyodrębnione jednostki orzekają w sprawach naruszeń podatkowych o charakterze administracyjnym z możliwością odwołania się do sądu tylko w szczególnych przypadkach⁷⁹.

Warto stwierdzić, że odpowiedzialność podatkowa ma charakter obiektywny i realizuje się (jak wskazuje D. Strzelec) w przypadku wypełnienia przesłanek określonych w prawie podatkowym. W konsekwencji fakt prowadzenia postępowania karnego ani nie stanowi przeszkody, ani nie zwalnia organów podatkowych od samodzielnego działania. Tożsamy materiał dowodowy nie musi prowadzić do takiej samej jego oceny na gruncie prawa karnego oraz na gruncie prawa podatkowego, w których działania lub zaniechania z reguły wywołują skutki niezależne od nastawienia i woli podmiotu, który działania te podjął lub ich zaniechał⁸⁰.

De lege ferenda należy postulować stworzenie wyraźnego katalogu czynów karnoskarbowych, które mogą być rozstrzygane wyłącznie na poziomie administracyjnym, bez udziału sądu. Rozwiązanie takie wymagałoby modyfikacji art. 2 § 1 k.k.s. oraz odpowiedniego przebudowania systemu kontroli wewnętrznej w administracji skarbowej, z zapewnieniem sądowej kontroli w trybie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Oczywiście nie można pominąć zagrożeń związanych z marginalizacją sądownictwa w sprawach karnoskarbowych. Koncentracja kompetencji represyjnych w rękach organów wykonawczych rodzi ryzyko nadużyć oraz

⁷⁸ P. Paisuots, *The Legal and Institutional Analysis of Tax Crimes from EU and Comparative Perspectives*, [w:] *Tax Crimes...*, op. cit., s. 67–102; *Tax procedures*, op. cit., s. 3–114.

⁷⁹ P. Paisuots, op. cit., s. 67–102; *Tax procedures*, op. cit., s. 3–114.

⁸⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 77/20, LEX nr 3049975; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 624/21, LEX nr 3308607; cyt. za: D. Strzelec, *Postępowanie podatkowe a postępowanie karne skarbowe. Zasadnicze związki międzygałęziowe*, Warszawa 2023, s. 278.

osłabienia mechanizmów kontroli zewnętrznej. Z punktu widzenia zasady trójpodziału władzy oraz prawa do rzetelnego procesu, sądy pozostają niezastąpionym gwarantem poszanowania praw jednostki.

Podsumowanie

Ograniczenie kognicji sądów w sprawach karnych skarbowych jest możliwe zarówno na gruncie obowiązujących przepisów, jak i w drodze zmian legislacyjnych, które uwzględniłyby realne potrzeby systemu oraz standardy konstytucyjne i międzynarodowe. Wymaga to jednak precyzyjnej analizy normatywnej i systemowej, która wyklucza arbitralne wyłączenia sądowej kontroli oraz zachowuje równowagę między efektywnością a gwarancjami procesowymi.

Zbieg administracyjnej kary pieniężnej oraz kary grzywny może godzić w zasadę proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa karnego skarbowego. Wydaje się, że nie docenia się dodatkowych skutków wskazania w postępowaniu karnym skarbowym osób, które swoim postępowaniem, z różnych zresztą przyczyn, godziły w interes finansowy Skarbu Państwa. Postępowanie karne pociąga za sobą pewne dodatkowe skutki, dalekie od niedogodności finansowej w postaci odnotowania faktu skazania w karcie karnej. Kwestia, która legła u podstaw niniejszych rozważań, mogłaby stać się przedmiotem szerszej dyskusji, czy nie czas wyeliminować z Kodeksu karnego skarbowego przestępstw i wykroczeń podatkowych.

Ograniczenie kognicji sądów w sprawach karnoskarbowych jawi się jako kierunek zgodny z potrzebami współczesnego państwa prawa, jednak wymaga on daleko idącej ostrożności legislacyjnej i organizacyjnej. Należy dążyć do zachowania równowagi pomiędzy efektywnością systemu a zachowaniem konstytucyjnych gwarancji procesowych. Ostatecznie każda reforma powinna być poprzedzona wnikliwą analizą skutków dla obywateli, w tym szczególnie dla podatników nieprofesjonalnych, narażonych na nierówność broni procesowej.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa międzynarodowego

- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Memorandum do rekomendacji Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 208, poz. 1603.
- Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie 27 września 1996 r.
- Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli 29 listopada 1996 r., oraz drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli 19 czerwca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 273, poz. 2699.
- Karta praw podstawowych UE, Dz.Urz. UE C 83 z 2010 r.

Polskie akty normatywne

- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 633.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 595.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, Dz.U. z 1992 r. Nr 99, poz. 496 ze zm.

Orzecznictwo ETPC

- Decyzja ETPC z 8 września 2005 r., *Zolotukhin vs. Rosja*, skarga nr 14939/03, LEX nr 48053. Wyrok ETPC (WI) z 15 listopada 2016 r., *A i B vs. Norwegia*, skarga nr 24130/11, LEX nr 2147740.

Orzecznictwo TSUE

- Wyrok TSUE z 17 września 1997 r., sygn. akt C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, ECR 1997, nr 8–9, poz. I-4961.
- Wyrok TSUE z 29 listopada 2001, sygn. akt C-17/00, LEX nr 83494.
- Wyrok TSUE z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt C-465/11, Forposta S.A. i ABC Direct Contact sp. z o.o. vs. Poczta Polska S.A., ZOTSiS 2012, nr 12, poz. I-801.
- Wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson, ZOTSiS 2013, nr 2, poz. I-105.
- Wyrok TSUE z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt C-217/15 i C-350/15 (sprawy połączone), wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale di Santa Maria Capua Vetere – Włochy – postępowania karne przeciwko Massimowi Orsiniemu (C-217/15), Lucianowi Baldettiemu (C-350/15), ZOTSiS 2017, nr 4, poz. I-264.
- Wyrok TSUE z 20 marca 2018 r., sygn. akt C-524/15, postępowanie karne przeciwko Luce Menciemu, ZOTSiSPI 2018, nr 3, poz. I-197.

Orzecznictwo TK

- Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.
- Wyrok TK z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5
- Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.
- Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.
- Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.
- Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72.
- Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.
- Wyrok TK z 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 27.
- Wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56.
- Wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.
- Wyrok TK z 24 stycznia 2006, sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.
- Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95.
- Wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07, OTK-A 2007, nr 11, poz. 155.
- Wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.
- Wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64.
- Wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65.
- Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.
- Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.
- Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.
- Wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.
- Wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

- Wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 75.
 Wyrok TK z 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 81.
 Wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.
 Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.
 Orzeczenie TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.
 Orzeczenie TK z 20 lutego 1992 r., sygn. akt K 4/91, OTK 1992, nr 1, poz. 2.
 Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1.
 Orzeczenie TK z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK 1993, nr 2, poz. 33.
 Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12.
 Orzeczenie TK z 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95, OTK 1995, cz. II, poz. 27.
 Postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 184.

Orzecznictwo SN

- Uchwała SN z 19 sierpnia 1999 r., sygn. akt I KZP 22/99, OSN KW 1999, nr 9–10, poz. 51.
 Wyrok SN z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt III KKN 391/97, OSN KW 1999, nr 9–10, poz. 52.

Orzecznictwo NSA

- Wyrok NSA z 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 291/08, LEX nr 529915.

Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 77/20, LEX nr 3049975.
 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 624/21, LEX nr 3308607.

Monografie i artykuły w periodykach

- Baranowski K., *Ograniczenie stosowania zasady ne bis in idem na podstawie art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Glosa do wyroku TS z dnia 20 marca 2018 r., C-524/15, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 2, s. 33–46.*
- Błachnio-Prarzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Brzeziński B., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003.
- Dowgier R., Liszewski G., Popławski M., Presnarowicz S., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, red. L. Etel, Warszawa 2005.

- Draniewicz B., *Minimalne standardy stosowania sankcji administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 1 (2).
- Duda M., *Pojęcie i charakter sankcji podatkowych*, „Prawo, Administracja – Kościół” 2002, nr 2–3.
- Dzwonkowski H., *Konstytucyjność sankcji podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 1999, nr 3.
- Dzwonkowski H., *Sankcje podatkowe*, Raport nr 116 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1997.
- Fleszer D., *Administracyjne kary pieniężne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, t. XX, z. 1.
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną lub cywilną z tytułu szkodliwego korzystania ze środowiska. Glosa do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r., OSK 339/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 3, s. 11–18.
- Gryziak B., *Sankcje podatkowe a sankcje karne – kumulacja czy alternatywa?*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 10.
- Grzegorzczak P., [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1087–1088.
- Izquierdo-Carrasco M., Bueno-Armijo A., Rebollo Puig M., Sotomayor L.A., *Administrative Sanctions in the European Union. Country Analysis – Spain*, [w:] *Administrative Sanctions in the European Union*, ed. O. Jansen, Cambridge–Antwerp–Portland 2013.
- Iżycki P., *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2022, nr 4.
- Jagielski J., *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022.
- Jasińska D., *Konstytucyjność regulacji o przymusowym obrocie bezgotówkowym. Glosa do orzeczenia TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94*, „Glosa” 1996, nr 1.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Kosikowski C., *Ustawowe ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Glosa do wyroku TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10–11.
- Koziola R., *Kara administracyjna o charakterze pieniężnym w świetle zmian w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Toruński Przegląd Biznesowy” 2016, nr 15 (4).
- Krawiec A., *Administracyjne kary pieniężne – geneza, istota, funkcje*, Warszawa 2017.
- Kruk E., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4.

- Lach A., *Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 9.
- Majczak P., *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2017, t. CCCXXIII, nr 3798.
- Majka P., *Sankcje w prawie podatkowym*, Warszawa 2011.
- Majka P., *Zbieg sankcji podatkowych i karnych świetle Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, t. 9, nr 4.
- Małecki J., *Z problematyki sankcji w prawie podatkowym ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT*, [w:] *Studia z dziedziny prawa podatkowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego*, red. B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, R. Mastalski, Toruń 1998.
- Mazurkiewicz M., *Sankcje prawno-finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL. Instytucje ogólne. Tom I*, red. M. Weralski, Wrocław 1982.
- Nowak P., *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „E-Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012, nr 3.
- Paisuots P., *The Legal and Institutional Analysis of Tax Crimes from EU and Comparative Perspectives*, [w:] *Tax Crimes and Enforcement in the European Union: Solutions for Law, Policy and Practice*, eds. U. Turksen et al., Oxford 2023.
- Reger F., Turksen U., Vozza D., Djakovic A., Abukari A., Rasmouki F., Jacsó J., Frendo D., MacGinty D., Paisuots P., *The Legal and Institutional Analysis of Tax Crimes from EU and Comparative Perspectives*, [w:] *Tax Crimes and Enforcement in the European Union: Solutions for Law, Policy and Practice*, eds. U. Turksen et al., Oxford 2023.
- Sepiolo-Jankowska I., *Optymalny model odpowiedzialności prawnej za czyny karne skarbowe*, Warszawa 2016.
- Sepiolo-Jankowska I., *Podobieństwo sankcji karnych oraz sankcji podatkowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 2.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Stanisławiszyn P., *Wstęp do rozważań nad sankcjami prawno-finansowymi*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- System Prawa Karnego Skarbowego*, Warszawa 2019; L.T. Giezek, *Prawo karne skarbowe*, red. E. Pływaczewski, Warszawa 2020.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne czy nowa dziedzina prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Tax procedures*, ed. P. Pistone, Amsterdam 2020.

- Tuleja P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Walicki K., *Relacja sankcji podatkowych i karnych skarbowych*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 8.
- Wolter W., *Granice i zakres prawa karania*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 2.
- Zubrzycki Ł., *Kara za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe a sankcje prawa finansowego – problem podwójnego karania deliktów skarbowych*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, nr 4.

Ograniczenie kognicji sądów powszechnych. Propozycje konkretnych rozwiązań w zakresie spraw rozpoznawanych w wydziałach karnych

STRESZCZENIE

Rozdział podejmuje problematykę kognicji sądowej, w tym sądów odwoławczych, w zakresie spraw karnych. Zawiera propozycje konkretnych rozwiązań opartych na praktycznych doświadczeniach, wynikających z wieloletniego wykonywania zawodu sędziego. Składa się z pięciu części. W części pierwszej wykazana jest nieaktualność postępowań lustracyjnych. Części: druga i piąta przedstawiają rozwiązania polegające na przekazaniu organom pozasądowym spraw o odszkodowania i dotyczących tajemnicy bankowej (art. 106b prawa bankowego). Części: trzecia i czwarta poruszają zagadnienia związane z pozorną prawomocnością orzeczeń i wtórną zaskarżalnością w postępowaniach incydentalnych, przed sądem i w postępowaniu przygotowawczym.

Słowa kluczowe: kognicja sądowa, lustracja, odszkodowania, zadośćuczynienia, sądy odwoławcze, prawo bankowe

SUMMARY

This Chapter addresses the issue of judicial cognition, including courts of appeal, in the subject of criminal cases. It contains proposals for specific solutions, based on practical experience, gained through many years of practice as a judge. The work is divided into five parts. The first part highlights the outdatedness of the lustration proceedings. The second and fifth parts present solutions for the transfer of compensation claims and banking secrecy cases (art. 106b of the Banking Law) to non-judicial offices. The Third and fourth parts raises issues related to apparent finality of judgements and the secondary appealability of incidental proceedings, both in court and during preparatory proceedings.

Keywords: judicial cognition, lustration proceedings, compensation claims, courts of appeal, Banking Law

Wstęp

Od wielu lat, praktycznie od zmiany ustrojowej w 1989 r., występowało zjawisko poszerzania kognicji sądowej. Remedium na wszystkie problemy, w ocenie ustawodawcy, stanowiło przekazanie określonych kompetencji do sądów. Tyle że w ślad za tym nie szło racjonalne i niezbędne wsparcie sądownictwa, w zakresie zarówno etatów, jak i infrastruktury. Zakładano przy tym, że sądy „jakoś sobie poradzą” albo też w ogóle nie badano, czy konkretne rozwiązania spowodują zwiększenie obowiązków po stronie sądów i czy sądy są na to przygotowane. Przykładowo w zakresie spraw karnych przekazano sądom nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, choć jednocześnie nie wzmocniono kadry ani sędziowskiej, ani sekretarskiej. W efekcie doprowadzono do bardzo poważnego przeciążenia sądownictwa, czego skutkiem stały się systemowe przewlekłości, a w konsekwencji – obciążenia budżetowe z tytułu odszkodowań. Na marginesie warto wskazać, że działalność legislacyjna prowadząca do zwiększenia kognicji sądów z reguły była niezgodna z zasadami techniki prawodawczej¹ oraz art. 34 regulaminu Sejmu RP², które wymagają m.in. oceny skutków finansowych proponowanych rozwiązań ustawowych, przekazywanie kolejnych kompetencji na rzecz sądów zaś nie wiązało się, w ocenie autorów tych rozwiązań, z koniecznością wsparcia kadrowego i infrastrukturalnego.

W celu odwrócenia niekorzystnych tendencji związanych z zaległościami w sądach i przewlekłością postępowań możliwe jest przyjęcie jednego z dwóch alternatywnych rozwiązań:

- znaczącego wsparcia finansowego sądownictwa powszechnego, umożliwiającego znaczące poszerzenie kadry sędziowskiej, asystenckiej, administracyjnej, zwiększenie infrastruktury sądów i doposażenie materialne,
- ograniczenia kognicji sądów powszechnych.

Pierwsze rozwiązanie nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Oczywiście teoretycznie ustawodawca może je wybrać, tyle że wydaje się to

¹ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

² Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503).

nieuzasadnione, a niekiedy nawet absurdalne. A z całą pewnością szkodliwe z punktu widzenia budżetu państwa, czyli wszystkich podatników.

Należy zatem rozważyć, jakie są możliwości w zakresie rozwiązania drugiego: ograniczenia kognicji sądów powszechnych. Oczywiście te ograniczenia nie mogą wkraczać w materię zastrzeżoną wyłącznie dla sądów.

Takie ograniczenie kompetencji może polegać na:

- rezygnacji z niektórych rozwiązań,
- przeniesieniu kompetencji z sądownictwa na inne organy,
- zmianach proceduralnych, eliminujących możliwości nadmiernych obstrukcji.

Poniżej zostanie przedstawionych kilka propozycji takich rozwiązań. Zabiegiem świadomym była rezygnacja w niniejszym opracowaniu z omówienia zagadnień związanych z wykroczeniami i sprawami karnoskarbowymi, wymagającymi odrębnych, bardzo szczegółowych rozważań.

Czy lustracja jest jeszcze potrzebna?

W 1989 r. doszło w Polsce do transformacji ustrojowej, skutkiem czego stały się dywagacje na temat tego, czy osoby pracujące lub współpracujące z organami bezpieczeństwa PRL, a więc w znacznym sensie odpowiedzialne za utrzymywanie aparatu represji do 1989 r., w nowej rzeczywistości politycznej powinny mieć możliwość udziału w życiu publicznym. Efektem wieloletnich dyskusji stała się ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne³. Zgodnie z tą ustawą sądem lustracyjnym został Sąd Apelacyjny w Warszawie, postępowanie lustracyjne zaś toczyło się z zasady na podstawie Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.).

W późniejszym czasie doszło do zmian w zakresie postępowania lustracyjnego. Obowiązującą do dziś ustawą z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa

³ T.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428.

z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁴ (dalej: ustawa lustracyjna) rozpoznawanie spraw zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych przekazano do właściwości niektórych sądów okręgowych w I instancji oraz sądów apelacyjnych w II instancji⁵. Zgodnie z art. 16 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶ (dalej: u.s.p.) postępowania lustracyjne prowadzą wydziały karne. Sprawy te są rozpoznawane w I instancji w nieznanym w innych postępowaniach najszerszym składzie zawodowym – trzech sędziów (art. 17 ustawy lustracyjnej). W II instancji sprawy są rozpoznawane również w składzie kolegiальnym. To powoduje, że zaangażowanie sędziów w te sprawy jest bardzo znaczące, daleko większe niż w przypadku „zwykłych” spraw karnych. Przykładowo od 1 stycznia 2022 do 31 grudnia 2024 r. do Sądu Okręgowego w Szczecinie wpłynęło 57 takich spraw, co stanowiło około 5% wszystkich spraw. Jednakże powiększony skład zawodowy powodował, że obciążenie sędziów takimi sprawami było praktycznie dwukrotnie większe⁷. Ponadto, w związku z treścią art. 21a ust. 2c ustawy lustracyjnej, sąd sporządza uzasadnienie orzeczenia z urzędu, co powoduje konieczność jego sporządzenia nawet w sytuacji, gdy orzeczenie jest wydawane na zgodny wniosek stron (np. w przypadkach tzw. autolustracji) i żadna ze stron nie rozważa złożenia apelacji. To stanowi kolejne oczywiste obciążenie sędziów i to, jak się wydaje, zbędne z punktu widzenia istoty problemu.

Lustracji, generalnie, powinny podlegać osoby pełniące funkcje publiczne (według wykazu z art. 4 ustawy lustracyjnej). Tyle że obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego dotyczy nie osób obejmujących takie funkcje, a osób kandydujących na te funkcje (art. 7 ust. 2 ustawy lustracyjnej) i tylko kandydujących po raz pierwszy (art. 7 ust. 3 ustawy lustracyjnej). Co ważne, obowiązek lustracyjny dotyczy osób urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r.

⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1632.

⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przekazania niektórym sądom okręgowym rozpoznawania spraw zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych z właściwości innych sądów okręgowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 732 ze zm.) postępowania lustracyjne są prowadzone w 20 sądach okręgowych.

⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.

⁷ W przeliczeniu na wskaźnik sędziego na sprawę faktyczne obciążenie stanowiło około 10% wszystkich spraw w sądzie okręgowym (w sprawach o występki i większość zbrodni sąd orzeka z udziałem jednego sędziego zawodowego, w sprawach o najpoważniejsze zbrodnie zaś – z udziałem dwóch sędziów zawodowych).

Zakres obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, ograniczony wiekiem kandydata (dzisiaj co najmniej 53 lata), a także ograniczony kandydowaniem na funkcję publiczną po raz pierwszy, powoduje, że obecnie liczba składanych oświadczeń lustracyjnych jest bardzo niewielka. Patrząc zaś z punktu widzenia osób obejmujących funkcję publiczną po raz pierwszy, a nie kandydatów na taką funkcję, to liczba ta jest wręcz znikoma.

Skąd więc tak znaczny zakres spraw lustracyjnych w sądach? Jest to efekt dwóch rozwiązań przyjętych w tej ustawie, moim zdaniem błędnych. Po pierwsze, mimo że ustawa (nawet jej tytuł) miała dotyczyć osób obejmujących funkcje publiczne, gdyż z faktem objęcia takich funkcji związane było *ratio legis* ustawy, to obowiązek lustracyjny nakładała już na kandydatów, z których gros nigdy takiej funkcji nie objęło (zwłaszcza w przypadku tysięcy w skali kraju kandydatów na radnych). To w konsekwencji spowodowało, że biura lustracyjne Instytutu Pamięi Narodowej (IPN) prowadziły i prowadzą większość postępowań lustracyjnych nie w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, ale w stosunku do osób kandydujących na takie funkcje (bez ich objęcia). Po wtóre, ustawa lustracyjna nie przewidywała żadnego terminu o charakterze przedawnienia ani tzw. decyzji pozytywnej, co w konsekwencji powoduje, że biura lustracyjne w dalszym ciągu mogą prowadzić postępowania lustracyjne w stosunku do osób, które złożyły oświadczenia lustracyjne w związku z kandydowaniem na funkcje publiczne w przeszłości. W rzeczywistości więc zdecydowana większość prowadzonych aktualnie postępowań lustracyjnych dotyczy kandydatów na radnych (którzy nigdy nie objęli takiej funkcji) z wyborów z lat: 2010, 2014 czy 2018 i to często będących już w wieku emerytalnym. W mojej ocenie taka sytuacja powoduje, że doszło do wypaczenia istoty lustracji i zbędnego, nieuzasadnionego społecznie, obciążenia sądów tymi sprawami (a także biur lustracyjnych IPN, w których zatrudnieni są prokuratorzy). Wydaje się zresztą, że 35 lat po transformacji ustrojowej i 28 lat po uchwaleniu pierwszej ustawy lustracyjnej prowadzenie jakichkolwiek postępowań lustracyjnych jest pozbawione faktycznego i prawnego sensu. Taka lustracja została już przeprowadzona względem wszystkich osób piastujących do tej pory jakiejkolwiek funkcje publiczne (podlegających lustracji, czyli urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r.). Trzeba przy tym pamiętać, że nawet w stosunku do osób uznanych za „kłamców lustracyjnych”, utrata prawa wybieralności i zakaz pełnienia funkcji

publicznych mogły być orzeczone na okres maksymalnie 10 lat (art. 21a ust. 2a i 2b ustawy lustracyjnej), które to okresy, w stosunku do większości takich osób, dawno już minęły. Oznacza to, że obecnie mogą, bez przeszkód prawnych, kandydować i być wybierane, a także pełnić funkcje publiczne, osoby, co do których orzeczono tego rodzaju zakazy z powodu uznania, że złożyły oświadczenia lustracyjne niezgodne z prawdą.

Reasumując, stoję na stanowisku, że obecnie nie ma żadnego uzasadnienia prowadzenie w dalszym ciągu sądowych postępowań lustracyjnych. Jak się wydaje, kwestie te powinny być pozostawione wyłącznie ocenie historycznej, pozbawionej ograniczeń charakterystycznych dla postępowania karnego (np. art. 5 § 2 k.p.k.), a mających ogromny wpływ na ustalenia sądowe. Zakończenie sądowych postępowań lustracyjnych spowodowałoby znaczące odciążenie 20 największych sądów okręgowych i wszystkich sądów apelacyjnych.

Gdyby jednak, z przyczyn społeczno-politycznych, zakończenie sądowych postępowań lustracyjnych nie było możliwe, to za niezbędne uznaję ograniczenie tych postępowań wyłącznie do osób obejmujących funkcję publiczną, a więc wyłączenie postępowań w stosunku do osób kandydujących na taką funkcję (zwłaszcza w odniesieniu do kandydujących do samorządów) oraz ograniczenie czasowe możliwości wszczęcia postępowania lustracyjnego przez biuro lustracyjne do np. dwóch lat liczonych od momentu objęcia funkcji publicznej, przy jednoczesnym ograniczeniu składu orzekającego w I instancji do jednego sędziego, ewentualnie jednego sędziego i dwóch ławników. Przyjęcie takich rozwiązań spowodowałoby, według mojej oceny, ograniczenie postępowań lustracyjnych o 90–95% i tylko do przypadków absolutnie niezbędnych.

Postępowanie sądowe w zakresie zadośćuczynień i odszkodowań za niesłuszne skazania

W polskim systemie prawnym funkcjonują dwa tryby postępowań w zakresie zadośćuczynień i odszkodowań za niesłuszne skazania (niesłuszne areszty). Jeden, dotyczący postępowań aktualnych, oparty jest na przepisach art. 552–558 k.p.k. Drugi, dotyczący orzeczeń z lat 1944–1989, jest przewidziany przez

ustawę z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego⁸, w kwestiach nieuregulowanych odwołując się do Kodeksu postępowania karnego. Procedury te zasadniczo nie odbiegają od siebie. Polski ustawodawca przyjął bowiem model, że o zadośćuczynieniu i odszkodowaniu za niesłuszne skazanie decyduje sąd, który przyznaje odpowiednie kwoty, ustalone na podstawie zasad prawa cywilnego. Kompetencje w tych sprawach zostały przekazane sądom okręgowym w I instancji i sądom apelacyjnym w II instancji – w wydziałach karnych. Przyjęto bowiem, że tego typu odszkodowania są sprawami z zakresu prawa karnego (sprawy prowadzone na podstawie Kodeksu postępowania karnego). *Ratio legis* takiego ukształtowania kompetencyjnego stanowiło to, by sprawy te – uznawane za procesowo proste – były rozpoznawane w pierwszej kolejności, bez zbędnej zwłoki i bezkosztowo z punktu widzenia wnioskodawcy.

Tyle, że zmiany społeczno-kulturowe oraz większa świadomość prawna społeczeństwa w powiązaniu z większą dostępnością pomocy prawnej, doprowadziły do tego, że w ostatnim okresie sprawy o odszkodowania z tego tytułu stają się coraz częściej sprawami bardzo skomplikowanymi procesowo, z bardzo wygórowanymi roszczeniami. Sprzyja temu zwłaszcza brak jakiegokolwiek wpisu i brak możliwości obciążenia kosztami stosownie do wysokości wygranej w procesie (jak w postępowaniu cywilnym). Stąd też nierzadko zdarzają się wnioski o zasądzenie kilkudziesięciu milionów złotych, podczas gdy ostateczny wyrok opiewa na kilkanaście–kilkadziesiąt tysięcy złotych. Pojawiają się też absurdalne żądania i próby dowodzenia strat materialnych, często sprzed kilkudziesięciu lat, przy pomocy wielce czasochłonnych dowodów, zwłaszcza o charakterze osobowym⁹. To wszystko powoduje, że sądy karne, generalnie nieprzygotowane do prowadzenia tak skomplikowanych procesów o charakterze cywilnym, są znacząco przeciążone.

Trzeba też zauważyć, że odwoływanie się, w zakresie zadośćuczynienia za niesłuszne pozbawienie wolności, do zasad wynikających z art. 445 Kodeksu

⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 442.

⁹ Przykładowo: nie są rzadkie przypadki wykazywania poprzez świadków, z reguły mających mieć wiedzę od swoich rodziców czy dziadków, stanu gospodarstwa rolnego sprzed blisko 80 lat (w tym liczby krów, kur i innego inwentarza żywego) i strat poniesionych w wyniku aresztowania ojca czy dziadka.

cywilnego¹⁰, powoduje, z jednej strony, wnioski bardzo zróżnicowane co do wysokości zadośćuczynienia (przy częstokroć zbliżonych okolicznościach faktycznych), a z drugiej, co gorsza, bardzo zróżnicowane orzeczenia.

Na przestrzeni 3 lat, od 1 stycznia 2022 do 31 grudnia 2024 r., liczba spraw odszkodowawczych w Sądzie Okręgowym w Szczecinie, liczona łącznie w obu wskazanych trybach, wyniosła 97 spraw, co oznacza około 3 spraw rocznie na sędziego orzekającego w pełnym wymiarze czasu pracy, przy obciążeniu ponad 30 sprawami karnymi rocznie na sędziego¹¹.

Kwestia tego rodzaju odszkodowań jest różnie rozwiązywana w innych krajach Europy. W Niemczech, zgodnie z ustawą o odszkodowaniach za środki karne¹² za niesłuszne skazanie (niesłuszny areszt) przysługuje odszkodowanie za straty materialne (przekraczające 25 euro) oraz zadośćuczynienie za straty niematerialne w zryczałtowanej kwocie 75 euro za każdy rozpoczęty dzień pozbawienia wolności (§ 7 ust. 2 i 3 StrEG). O odszkodowaniu i zadośćuczynieniu orzeka sąd. Według informacji zamieszczonej na stronach Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – BMJV) trwają prace nad projektem ustawy podwyższającym kwotę zadośćuczynienia do 100 euro za dzień, a w przypadku pozbawienia wolności trwającego dłużej niż 6 miesięcy – do 200 euro za dzień¹³.

W Austrii, zgodnie z ustawą o odszkodowaniach karnych¹⁴, zadośćuczynienie za straty moralne z tytułu pozbawienia wolności również ma charakter zryczałtowany i jest orzekane przez sąd w granicach od 20 do 50 euro za dzień pozbawienia wolności (§ 5 ust. 2 StEG).

W Szwecji przyjęto zaś inny model rozstrzygnięcia o odszkodowaniach. Roszczenie takie należy bowiem zgłosić do odpowiedniej komórki Ministerstwa

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.), dalej: k.c.

¹¹ Uśredniony nakład pracy w sprawach odszkodowawczych dorównuje sprawom „drobniejszym”, rozpoznawanym przez sądy okręgowe (np. mniejszym sprawom o zbrodnie rozboju).

¹² Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) z 8 marca 1971 r.

¹³ Na marginesie można tu dostrzec całkowitą rozbieżność polskiego orzecznictwa w tym zakresie, gdzie kwoty minimalne w orzeczeniach wynoszą 500 zł/dzień, a zdarzają się orzeczenia, w których przyjęto 30 000 zł/dzień pozbawienia wolności.

¹⁴ Strafrechtliches Entschädigungsgesetz (StEG) z 2005 r.

Sprawiedliwości, zwanej Kancelarią, która decyduje o wysokości kwot z tytułu zarówno odszkodowania, jak i zadośćuczynienia (w tym ostatnim wypadku są to kwoty na poziomie 200–250 euro za dzień pozbawienia wolności, choć zdarzają się niższe). W razie niezadowolenia z decyzji urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości otwarta pozostaje droga sądowa.

Przykładowe przytoczenie tych rozwiązań wskazuje na dwie istotne kwestie: po pierwsze, nie ma żadnych przesłanek do uznania, że wyłącznie właściwym do orzekania w tych sprawach jest sąd. Po wtóre, dla zapewnienia pewnego rodzaju jednolitości, przynajmniej w zakresie zadośćuczynień, korzystne jest albo ustalenie zryczałtowanej wysokości, albo przekazanie kompetencji jednemu organowi (ewentualnie wyspecjalizowanemu sądowi).

Warto jeszcze podkreślić, że zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego¹⁵ roszczenie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie nie przysługuje osobom represjonowanym przez radzieckie organy (albo ich następcom prawnym), jeżeli Szef Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych przyznał świadczenie pieniężne na podstawie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze ZSRR¹⁶. Tak więc sam ustawodawca dostrzegł możliwość przekazania kompetencji w tego rodzaju sprawach organom pozasądowym.

Biorąc to wszystko pod uwagę, stoję na stanowisku, że najkorzystniejszym rozwiązaniem, z punktu widzenia zarówno odciążenia sądów, jak i szybkości procedowania, a także pewnego ujednoczenia stawek, jest przyjęcie koncepcji mieszanej: orzekania w tych sprawach, w pierwszym etapie, przez organy pozasądowe, przy czym w zakresie zadośćuczynienia na podstawie zryczałtowanych stawek, z otwartą drogą sądową do dochodzenia kwot wyższych, w razie wykazania szczególnych okoliczności lub kwestionowania decyzji tego organu.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 442 ze zm.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2029. Przy czym wysokość tego świadczenia wynosi 200 zł/miesiąc represji, co nijak się ma do rozstrzygnięć sądowych opartych na art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 442 ze zm.).

Przyjęcie zryczałtowanych stawek zadośćuczynienia za dzień pozbawienia wolności¹⁷ spowodowałyby wyłączenie w tym zakresie zastosowania art. 445 k.c. i w konsekwencji ustalania zadośćuczynienia w sposób daleko ocenny, arbitralny. To z kolei pozwoliłoby na przekazanie takich kompetencji organom pozasądowym, czyli Ministerstwu Sprawiedliwości, w zakresie wniosków złożonych na podstawie Kodeksu postępowania karnego i Szefowi Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych w zakresie wniosków opartych na ustawie rehabilitacyjnej z 1991 r. Rolą tych organów bowiem byłoby stwierdzenie podstawy faktycznej roszczenia (uniewinnienia, umorzenia postępowania, represji przez organy pozasądowe) i ustalenie kwoty odszkodowania odpowiadającej stratom materialnym oraz kwoty zadośćuczynienia odpowiadającej liczbie dni bezprawnego pozbawienia wolności¹⁸. Wnioskodawcy byłiby z kolei zmuszeni do zebrania i przedstawienia wiarygodnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń w zakresie wystąpienia szkód majątkowych. Taka procedura odszkodowawcza nie tylko poważnie odciążyłaby sądy, ale zapewniła faktyczną szybkość realizacji wniosków.

Otwarta jednak powinna pozostać droga sądowa. W sytuacji, gdy wnioskodawca nie zgadzałby się z wyliczeniem przez powyższy organ pozasądowy albo uważałby, że w jego wypadku zadośćuczynienie powinno być wyższe z uwagi na szczególne okoliczności (krzywdę), powinien mieć możliwość dochodzenia swoich praw, w zakresie przewyższającym przyznane mu kwoty, przed sądem cywilnym, jednakże na zasadach ogólnych, a więc po dokonaniu stosownego wpisu i z rozliczeniem kosztów procesu, w razie oddalenia powództwa w części. Reprezentantem Skarbu Państwa mógłby być w tych sprawach albo organ ustalający odszkodowanie w pierwszym etapie, albo Prokuratoria Generalna.

Wydaje się, że sprawy sądowe w takiej procedurze zostałyby ograniczone rzeczywiście do wypadków niezbędnych, zasługujących na szczególne

¹⁷ Na przykład w kwocie 500 złotych za każdy rozpoczęty dzień pozbawienia wolności (przy określeniu minimum – nie mniej niż 2000 złotych), czyli kwocie wyższej niż aktualnie orzekane w takich sprawach w innych krajach europejskich, częstokroć znacznie bogatszych.

¹⁸ Poza zakresem zadośćuczynienia w tym trybie natomiast powinny pozostać, jak się wydaje, niesłuszne wykonanie innych kar, niż pozbawienie wolności, oraz środków karnych, jako generujących znacznie niższy, jeśli w ogóle, poziom krzywdy. W tym zakresie zawsze pozostawałaby droga sądowa na zasadach ogólnych.

potraktowanie lub będących wynikiem błędów przez wcześniej orzekające organy pozasądowe. W konsekwencji nastąpiłoby bardzo znaczące ograniczenie spraw sądowych w tym zakresie, przy czym w znacznej mierze (z racji wysokości żądań) byłyby one rozstrzygane przez sądy rejonowe w I instancji (wydziały cywilne), co wpłynęłoby na rozłożenie obciążeń na większą liczbę sądów, ale też i większą dostępność dla wnioskodawców.

Zaskarżalność postępowań wpadkowych (incydentalnych)

Z problemem zaskarżalności postępowań wpadkowych (incydentalnych) łączy się zagadnienie kognicji sądów odwoławczych, w tym sądów tego samego rzędu z reguły w rozszerzonym składzie (tzw. właściwości poziomej). Nadmierne rozbudowanie tej kognicji powoduje bardzo znaczące obciążenie zarówno sądów okręgowych i sądów apelacyjnych (jako odwoławczych), jak i sądów rejonowych i sądów okręgowych (w ramach właściwości poziomej).

Wstępnie trzeba wskazać, co należy rozumieć pod pojęciem postępowań wpadkowych. Proces karny, generalnie, dotyczy przestępstwa (ewentualnie wykroczenia) i jego zadaniem jest ustalenie winy, a w razie skazania – ustalenie kary za popełnione czyny zabronione, zatem postępowanie dotyczące meritum sprawy, tj. rozstrzygnięcia o winie i karze w odniesieniu do czynu zabronionego, jest postępowaniem w przedmiocie głównym. Tyle że proces karny wiąże się z szeregiem rozstrzygnięć ubocznych, niedotyczących wprost przedmiotu głównego, lecz z reguły dotyczących osoby oskarżonego lub jego mienia albo też dotyczących toku postępowania. W szczególności dotyczy to takich postępowań, jak w kwestii środków zapobiegawczych, w tym tymczasowego aresztowania, w kwestii zabezpieczenia majątkowego, przedmiotów zabezpieczonych w toku postępowania, różnorodnych kosztów czy zawieszenia postępowania. Postępowania te mają charakter wpadkowy (incydentalny).

Wymaga podkreślenia to, że w niniejszym opracowaniu nie chodzi o zaskarżalność rozstrzygnięć ubocznych, podejmowanych po raz pierwszy. Jest to zrozumiałe, że np. decyzja w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego powinna być zaskarżalna. Chodzi jednak o zaskarżalność wtórną

kolejnych, ponawianych co miesiąc czy co kilka miesięcy tych samych wniosków w przedmiocie tych samych kwestii ubocznych.

Bardzo różny jest stopień natężenia takich postępowań wpadkowych w stosunku do postępowania głównego, mający oczywiste przełożenie na obciążenie sądu (sędziego referenta) pozamerytoryczną pracą (w sensie orzekania o czynie zabronionym). W postępowaniach prostych, niearesztowych, dotyczących jednego oskarżonego i jednego zarzutu, może nie wystąpić jakakolwiek konieczność rozstrzygnięcia wpadkowego. Jednakże w postępowaniach wieloosobowych, aresztowych, wielowątkowych skala tych postępowań jest liczona w setkach, co powoduje, że czas poświęcony na rozstrzygnięcie kwestii ubocznych przez sędziego referenta w stosunku do czasu poświęconego na rozstrzygnięcie w przedmiocie głównym – co do przestępstwa – ma się jak 95% do 5%. Dochodzi zatem do kuriozalnego odwrócenia obowiązków sędziowskich: sędzia referent w sprawach wielowątkowych o charakterze karnym gospodarczym (z reguły prowadzonych jednoosobowo, gdyż właściwość w tych sprawach wyznacza albo art. 294 Kodeksu karnego¹⁹, albo art. 299 tegoż kodeksu) i/lub z elementem zorganizowanej przestępczości, zamiast rozstrzygać w skomplikowanej sprawie o przestępstwie, gros czasu poświęca na rozstrzygnięcie, i to po wielokroć tych samych kwestii incydentalnych, przy czym większość z nich podlega jeszcze zaskarżeniu, co skwapliwie wykorzystują obrońcy do przeciągania postępowań sądowych. Przykładowo wystarczy sobie wyobrazić tę liczbę w sprawie o charakterze karnym gospodarczym przeciwko 20 oskarżonym, z których co do połowy zastosowano areszty, a do pozostałych zastosowano poręczenia majątkowe. Przez kilka lat prowadzenia sprawy, co kilka miesięcy, każdy z oskarżonych lub ich obrońcy składają wnioski o: uchylenie tymczasowego aresztowania albo obniżenie poręczenia majątkowego, uchylenie zastosowanych poręczeń majątkowych, wydanie zatrzymanych przedmiotów, a w sprawach tymczasowo aresztowanych – wnioski o wyrażenie zgody na korzystanie z telefonów itd. Wszystkie te decyzje dodatkowo podlegają jeszcze zaskarżeniu.

Oczywiście wolą ustawodawcy może być przyjęcie zaskarżalności każdej decyzji sądowej. Tyle tylko, że nie jest to ani wymagane przez Konstytucję RP

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm., dalej: k.k.

czy Europejską konwencję praw człowieka, ani uzasadnione z punktu widzenia racjonalności, celowości i szybkości postępowania. Zmniejszenie obciążeń sędziów w tych sprawach wiązałoby się przecież ze zwiększeniem obciążeń w sprawach merytorycznych. Innymi słowy – z możliwością orzekania w większej liczbie spraw co do meritum przez określonego sędziego, a w konsekwencji przeciwdziałałoby przewlekłościom bez poszerzania kadry sędziowskiej i administracyjnej. W moim przekonaniu podstawowym celem każdego postępowania karnego jest przede wszystkim doprowadzenie do merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Tymczasem obowiązująca procedura powoduje, że za podstawowy cel takich postępowań, zwłaszcza w sprawach poważnych, skomplikowanych, nośnych społecznie, można uznać samo prowadzenie postępowania z jego konsekwencjami, nie zaś końcowy efekt.

Niewłaściwa, w moim przekonaniu, procedura w odniesieniu do zaskarżalności wtórnych postępowań wpadkowych powoduje wypaczenie instytucji prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego (*res iudicata*). Przecież orzeczenie co do meritum (wyrok) może być zaskarżone tylko raz w trybie zwyczajnym do sądu odwoławczego (II instancja), a potem już wyłącznie w ramach środków nadzwyczajnych. Tymczasem większość rozstrzygnięć incydentalnych tworzy prawomocność pozorną. Prawomocne rozstrzygnięcie wcale nie stoi na przeszkodzie wręcz natychmiastowemu ponowieniu wniosku, z reguły zaś pozwala na kolejne zaskarżenie do sądu odwoławczego. Stąd też, w niektórych sprawach, dochodzi – w trakcie długotrwałego procesu, nadmiernie jeszcze wydłużanego przez notoryczne przekazywanie akt między sądem I i II instancji – do kilkudziesięciokrotnego orzekania w tej samej kwestii ubocznej, np. odmowy uchylecia postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym czy odmowy wyrażenia zgody na korzystanie z telefonu.

Warto też pamiętać o tym, że decyzje w tych sprawach, choć są często podejmowane po raz wtóry, nie mogą ograniczać się do wskazania samego rozstrzygnięcia i krótkiego uzasadnienia np. z powołaniem się na wcześniejsze stanowisko nawet wówczas, gdy wniosek jest treściowo tożsamy z wcześniejszym. Jest to wynikiem właśnie zbędnej zaskarżalności wtórnych postępowań wpadkowych. O ile bowiem rozstrzygnięcie w kwestii wpadkowej w sądzie I instancji należy do tego samego sędziego (referenta sprawy), o tyle – w razie zaskarżenia – skład orzekający w sądzie II instancji jest losowany i rzadko orzeka powtórnie ten sam sędzia odwoławczy (a jest

to, co oczywiste, nie do przewidzenia na etapie rozstrzygnięcia przed sądem I instancji). W konsekwencji sąd I instancji każdorazowo szeroko uzasadnia swoje stanowisko, by nie narazić się na zarzut, że uzasadnienie nie wyjaśnia dostatecznie przyczyn podjęcia określonej decyzji. W konsekwencji rozstrzygnięcia w kwestiach ubocznych, w sprawach „dużych”, zajmuje większość czasu orzeczniczego sędziego i to zarówno w I instancji, jak i II instancji.

Paradoksalnie stosunkowo najmniejszy problem z zaskarżalnością wtórnych postępowań wпадkowych wiąże się z tymczasowym aresztowaniem, choć, jak się wydaje, tylko w tym wypadku, z racji uciążliwości środka, mógłby być rozważany. Artykuł 254 § 2 k.p.k. ograniczył wtórną zaskarżalność do wypadków, gdy wniosek o uchylenie lub zmianę tymczasowego aresztowania został złożony po upływie trzech miesięcy od dnia wydania postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania. Ponieważ w praktyce rzadko zdarza się, by postanowienia o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania (na etapie sądowym) przewidywały dłuższe okresy niż trzy–cztery miesiące, to w konsekwencji zaskarżalność takich postanowień dotyczy prawie wyłącznie postanowień o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania, nie zaś postanowień o odmowie uwzględnienia wniosku o uchylenie lub zmianę (na podstawie art. 254 § 1 k.p.k.). Do tego trybu procedowania – właściwość pozioma (art. 254 § 3 k.p.k.) – nie powoduje konieczności przesyłania akt do innego sądu. W praktyce zatem przepis art. 254 § 2 k.p.k., ograniczający wtórną zaskarżalność, spowodował bardzo znaczne ograniczenie składanych wniosków w trybie art. 254 k.p.k. do sytuacji niezbędnych i to z reguły połączonych z propozycjami poręczeń majątkowych (często uzgodnionych już z oskarżycielem).

Całkowicie odmiennie jednak rzecz wygląda w odniesieniu do pozostałych środków zapobiegawczych, o znacznie mniejszym ciężarze gatunkowym niż tymczasowe aresztowanie – poręczeń majątkowych, dozorów policji, zakazów opuszczania kraju czy zawieszenia w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu. W odróżnieniu od tymczasowego aresztowania, który to środek jest weryfikowany w procedurze dwuinstancyjnej co kilka miesięcy (poprzez przedłużenia tymczasowego aresztowania), orzekanie w zakresie wymienionych środków zapobiegawczych jest z zasady jednorazowe (w procedurze dwuinstancyjnej). Przepis art. 254 § 2 k.p.k. ogranicza zatem wtórną zaskarżalność tylko na trzy miesiące. Oznacza to, że w trakcie

procesu trwającego rok czy dwa lata, każdy z oskarżonych i ich obrońców jest uprawniony nie tylko do złożenia nielimitowanej liczby wniosków o uchylenie lub zmianę, ale również do zaskarżalności kilku takich wniosków (byleby składanych w odstępach trzech-, czteromiesięcznych). To, w moim przekonaniu, jest całkowicie nieuzasadnione i tworzy zbędne obciążenia w sądach I i II instancji, a także prowadzi do nieuzasadnionych przewlekłości postępowań. Jednocześnie podważa zasadę powagi rzeczy osądzonej w odniesieniu do pierwotnych rozstrzygnięć co do takich środków zapobiegawczych. Jeśli bowiem w dwuinstancyjnej procedurze orzeczono o środkach typu poręczenie majątkowe, dozór policji czy zakaz opuszczania kraju, to rozstrzygnięcie to, jak każde inne orzeczenie sądowe, powinno być objęte zasadą *res iudicata*. Oczywiście w wyjątkowych wypadkach w toku postępowania sądowego może dojść do rażących zmian w sytuacji wymagających korekty tych środków, jednakże w każdej sytuacji jest zapewniona możliwość korekty przez sąd I instancji, a po przekazaniu sprawy – także przez sąd II instancji. Dla tych nielicznych, wyjątkowych wypadków, także z punktu widzenia niewielkiej, w stosunku do tymczasowego aresztowania, uciążliwości tych środków, nie ma potrzeby uruchamiania ponownej dwuinstancyjnej procedury. Tymczasem obowiązująca procedura jest wykorzystywana, przede wszystkim do obstrukcji procesowych w dużych postępowaniach w sprawach karnych gospodarczych i/lub z czynnikiem zorganizowanej przestępczości. W sposób dramatyczny obciąża to zwłaszcza sądy I instancji, które nie tylko muszą wielokrotnie rozstrzygać o takich wnioskach, ale także rozstrzygać, w składach trzech sędziów zawodowych w ramach właściwości poziomej (art. 254 § 3 k.p.k.), o zażaleniach na odmowy uwzględnienia takich wniosków.

Prostym zabiegiem legislacyjnym byłoby zatem przyjęcie, że na postanowienie w przedmiocie wniosku o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego zażalenie nie przysługuje, lub ewentualnie ograniczenie przepisu art. 254 § 2 k.p.k. do postanowień w przedmiocie tymczasowego aresztowania ze wskazaniem, że na pozostałe takie postanowienia zażalenie nie przysługuje. Ograniczyłoby to zatem, i to bardzo znacznie z punktu widzenia praktyki, kognicję sądów odwoławczych (w tym wypadku w ramach właściwości poziomej).

Zbliżona sytuacja występuje w przypadku postanowień dotyczących zabezpieczeń majątkowych. W dużych sprawach karnych gospodarczych, dotyczących wielu oskarżonych, zapada kilkanaście–kilkadziesiąt postanowień

o zastosowaniu zabezpieczenia majątkowego, często na bardzo wysokie kwoty. Mimo zastosowania procedury dwuinstancyjnej dochodzi do prawomocności pozornej, ponieważ co kilka miesięcy mogą być składane wnioski o uchylenie zabezpieczenia majątkowego, a w przypadku ich nieuwzględnienia – zażalenie i to do sądu wyższego rzędu. To z kolei wiąże się z notorycznym przesyłaniem akt między sądami I a II instancji. Wynika to z treści art. 293 § 3 k.p.k., przewidującego zaskarżenie każdego postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia (a więc zarówno postanowienia o zastosowaniu zabezpieczenia majątkowego, jak i o odmowie zastosowania zabezpieczenia majątkowego), a także odpowiedniego stosowania art. 254 § 2 k.p.k. (ale już nie art. 254 § 3 k.p.k.). Nie trzeba ponownie dodawać, jak takie ukształtowanie procedury obciąża sądy obu instancji, a ponadto narusza zasadę *res iudicata*.

Prostym zabiegiem legislacyjnym, ograniczającym zaskarżalność wtórną (a w konsekwencji kognicję sądów odwoławczych), byłoby dokonanie korekty art. 293 § 3 k.p.k. – przyjęcie, że zażalenie przysługuje na postanowienie o zastosowaniu zabezpieczenia majątkowego (bez zbędnego odesłania do art. 254 § 2 k.p.k.). W takiej sytuacji wnioski o uchylenie zabezpieczenia majątkowego nie byłyby limitowane, jednakże ich zaskarżalność byłaby wyłączona. Korekta rozstrzygnięcia w razie wyjątkowej zmiany okoliczności mogłaby być podjęta z urzędu lub na wniosek w każdym czasie przez sąd I instancji, a po przekazaniu akt z apelacją – także przez sąd II instancji.

Kolejnym przeписem nadmiernie rozszerzającym wtórną zaskarżalność i przyczyniającym się do stosowania obstrukcji procesowych jest art. 22 § 2 k.p.k., przewidujący zażalenie na postanowienie w przedmiocie zawieszenia, a więc zarówno na postanowienie o zawieszeniu postępowania, jak i na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania, a nawet na postanowienie o podjęciu postępowania zawieszonoego lub odmowie jego podjęcia. Trudno dyskutować z tym pierwszym uprawnieniem w sytuacji, gdy zawieszenie postępowania powoduje zahamowanie toku procesu, a zatem rodzi istotne skutki dla stron procesu, co w praktyce uniemożliwia lub znacznie utrudnia doprowadzenie do rozstrzygnięcia merytorycznego. Nie potrafię natomiast wskazać racjonalnego uzasadnienia dla utrzymywania zaskarżalności, w tym wtórnej zaskarżalności, dla decyzji negatywnych lub decyzji o podjęciu postępowania. Generalnie negatywna decyzja w kwestii zawieszenia (odmowa zawieszenia) albo decyzja o podjęciu postępowania zawieszonoego są przecież

zgodne z podstawowymi celami postępowania określonymi w art. 2 k.p.k. i dotyczą wyłącznie kwestii proceduralnych. Nawet jeśli w konkretnej sytuacji byłyby błędne (choć wydaje się, że może to dotyczyć minimalnej liczby spraw), to nie rodzą, same w sobie, żadnego niebezpieczeństwa dla interesów stron. Utrzymywanie zaskarżalności odmowy zawieszenia albo podjęcia postępowania jest zatem istotne tylko dla oskarżonych i ich obrońców, ponieważ umożliwiają obstrukcje procesowe. W konsekwencji zwiększa obciążenia sądów odwoławczych (w tym wypadku wyższej instancji), a po części i sądów I instancji (konieczność przyjęcia zażalenia, wyekspediowania akt itp.).

Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że nie jest możliwe zaskarżanie postanowień o odmowie umorzenia postępowania w trybie art. 339 § 3 k.p.k., dotyczących często merytorycznych kwestii, choć tego typu wnioski również mogą mieć charakter obstrukcyjny. Wynika to wprost z art. 459 § 1 k.p.k., który przewiduje zaskarżalność wyłącznie dla postanowień zamykających drogę do wydania wyroku (a więc w tym wypadku postanowień o umorzeniu). Tymczasem przepisy art. 22 § 2 k.p.k. w związku z art. 459 § 2 k.p.k. przewidują, według mnie w sposób całkowicie nieracjonalny, zaskarżalność każdej decyzji w przedmiocie zawieszenia postępowania, a więc także decyzji o odmowie zawieszenia postępowania albo o podjęciu postępowania.

To samo dotyczy kwestii wtórnej zaskarżalności w przedmiocie zawieszenia postępowania. Jeśli sąd, w procedurze dwuinstancyjnej, zdecydował o zawieszeniu postępowania, to zaskarżalność odmowy podjęcia postępowania zawieszono wydaje się całkowicie zbędna (to oczywiście w praktyce jest mniejszym problemem, ponieważ podjęcie postępowania z reguły nie leży w interesie oskarżonego, a zatem nie jest to wykorzystywane do obstrukcji procesowych. Może mieć znaczenie zaś w przypadku udziału oskarżycieli posiłkowych). Strony mają bowiem możliwość, w przypadku powstania przesłanek uzasadniających podjęcie postępowania, skierowania wniosku do sądu, a w razie nieuzasadnionego oddalenia – wszczęcia procedury skargowej, w tym skargi na przewlekłość. Ograniczeniu kognicji sądów odwoławczych w tym zakresie sprzyjałaby zmiana legislacyjna dotycząca art. 22 § 2 k.p.k. przez przyjęcie zaskarżalności postanowienia o zawieszeniu postępowania (w miejsce aktualnego brzmienia: postanowienia w przedmiocie zawieszenia).

Nadmierne rozbudowanie uprawnień oskarżonego i obrońcy, prowadzące do nieuzasadnionej wtórnej zaskarżalności decyzji sądowych, jest widoczne

także w zakresie instytucji prawa karnego wykonawczego, np. decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego w toku stosowania tymczasowego aresztowania (art. 217c Kodeksu karnego wykonawczego²⁰). Przy czym nie chodzi tu o wyrażenie zgody na kontakt telefoniczny z obrońcą czy pełnomocnikiem (art. 217c § 1a k.k.w.), a o zgodę na taki kontakt z innymi osobami, z reguły osobami bliskimi (art. 217c § 1c k.k.w.). Mimo, że przepis ten przewiduje wyjątkowość takiej decyzji („w szczególnie uzasadnionych wypadkach”), przepis art. 217c § 4 k.k.w. zapewnia zaskarżalność każdej decyzji o odmowie wyrażenia zgody. W oczywisty sposób jest to nadużywane przez oskarżonych tymczasowo aresztowanych, którzy składają niezliczone wnioski w tym zakresie, często dotyczące kilku–kilkunastu osób, nie tylko bliskich, ale także znajomych, a po odmowie wyrażenia zgody (jak wcześniej wskazałem, zasadniczo wyjątkowej) składają zażalenia, a następnie cyklicznie ponawiają wnioski co miesiąc/dwa miesiące. W sprawie jednego oskarżonego to jeszcze jest do opanowania przez sędziego referenta. W sprawie dotyczącej zorganizowanej przestępczości, prowadzonej przeciwko kilkunastu, a niekiedy nawet kilkudziesięciu oskarżonym tymczasowo aresztowanym, jest to comiesięczny „zalew” tego rodzaju wniosków i zażeń na odmowy wyrażenia zgody.

W mojej ocenie brak jest jakichkolwiek racjonalnych przesłanek, by poddawać kontroli instancyjnej wszystkie tego typu odmowy wyrażenia zgody. W sposób oczywisty narusza to też zasadę *res iudicata*, ponieważ tworzy klasyczną sytuację prawomocności pozornej. Mimo rozstrzygnięcia (nawet podjętego w procedurze dwuinstancyjnej) dochodzi do ponawiania wniosków i wtórnej zaskarżalności, co w sposób oczywisty wpływa na obciążenia sędziów referentów sprawami ubocznymi i orzekaniem w kwestiach incydentalnych, zamiast w kwestiach dotyczących przedmiotu głównego sprawy karnej.

Wyjątkowość zgody opartej na treści art. 217c § 1c k.k.w. nakazywałaby wręcz rozważenie, czy racjonalne jest w ogóle wprowadzenie zaskarżalności tego typu decyzji (a nawet konieczności uzasadnienia), co odciążałoby znacznie sądy I instancji. Za minimum uznaję jednak wyeliminowanie sytuacji pozorności prawomocności, a więc możliwości ponawiania wniosków

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 911 ze zm.), dalej: k.k.w.

i zaskarżalności negatywnych decyzji. Gdyby przyjąć, że odmowa wyrażenia tej wyjątkowej zgody nie wymaga w ogóle zaskarżalności, to należałoby przepisać art. 217c § 4c k.k.w. ograniczyć wyłącznie do zarządzeń wydanych w trybie art. 217c § 1a k.k.w. Gdyby jednak opowiedzieć się za procedurą dwuinstancyjną w kwestii wyrażenia zgody, to zażalenie na zarządzenie o odmowie wyrażenia zgody, wydane na podstawie art. 217c § 1c k.k.w., powinno być ograniczone wyłącznie do pierwszego zarządzenia w tej kwestii (w konsekwencji brak zaskarżalności kolejnych zarządzeń w tej kwestii powodowałby brak potrzeby ich uzasadnienia na piśmie – art. 99 § 2 k.p.k.).

Kognicja sądu jako organu odwoławczego w zakresie postępowania przygotowawczego

Zgodnie z art. 465 § 2 k.p.k. na postanowienie prokuratora wydane w postępowaniu przygotowawczym przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ta ogólna klauzula powoduje, że zakres kognicji sądowej na tym etapie jest bardzo szeroki. O ile trudno dyskutować nad kwestią nadzoru co do decyzji w przedmiocie głównym, czy też co do zastosowanych środków przymusu (w tym zabezpieczeń majątkowych), o tyle nieracjonalne i nieuzasadnione jest utrzymywanie takiej kognicji w wielu sprawach drugorzędnych, w tym w ramach zaskarżalności wtórnej, szeroko opisywanej w poprzedniej części opracowania. W efekcie obecne regulacje procesowe powodują, że nadzór sądowy nad postępowaniem przygotowawczym, który powinien mieć – z istoty, ale także z celowości i z punktu widzenia sprawności postępowania – charakter nadzoru niezbędego przerodził się w nadzór prawie absolutny.

W pierwszej kolejności jest to wynik wtórnej zaskarżalności decyzji o odmowie uchylenia środków zapobiegawczych i o odmowie uchylenia zabezpieczeń majątkowych. Tak jak w przypadku postępowań sądowych (co zostało już wcześniej wykazane), tak i w postępowaniu przygotowawczym ta wtórna zaskarżalność narusza zasadę *res iudicata*, a w konsekwencji prowadzi do prawomocności pozornej. Tyle że ta wtórna zaskarżalność, z powodu treści art. 465 § 2 k.p.k., obciąża w sposób nadmierny i zbędny

sądy I instancji. Mimo prawomocnej decyzji sądowej w przedmiocie środka zapobiegawczego czy środka zabezpieczającego każda kolejna decyzja prokuratora podjęta na skutek wniosku złożonego po upływie trzech miesięcy od poprzedniego rozpoznania tej kwestii (z uwagi na art. 254 § 2 k.p.k.) jest zaskarżalna i podlega kontroli wykonywanej przez sądy właściwe do rozpoznania sprawy (w przypadku zabezpieczeń majątkowych – sądy właściwe rzeczowo, w okręgu których prowadzone jest postępowanie – art. 293 § 4 k.p.k.). Z uwagi na to, że postępowania przygotowawcze w najpoważniejszych sprawach aferowych są prowadzone przez prokuratury regionalne i delegatury Prokuratury Krajowej, przepis art. 293 § 4 k.p.k. powoduje bardzo znaczne obciążenie, także wtórną zaskarżalnością, sądów okręgowych i sądów rejonowych mających siedziby w miastach, w których mają siedziby te prokuratury, a więc w 11 największych ośrodkach sądowych, z reguły i tak najpotężniej obciążonych.

Zmiany zaproponowane we wcześniejszej części doprowadziłyby także do istotnych ograniczeń kognicji sądowej w czasie postępowań przygotowawczych. To jednak nie wszystko. Jak się wydaje, kognicja sądu jako organu odwoławczego na podstawie art. 465 § 2 k.p.k. została uregulowana zbyt szeroko. Dotyczy bowiem także innych decyzji prokuratorskich, które z powodzeniem mogłyby być rozstrzygane przez prokuratorów przełożonych lub nadrzędnych.

Artykuł 159 k.p.k. przewiduje zażalenie do sądu na zarządzenie prokuratora o odmowie udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym. Taka zaskarżalność wydaje się uzasadniona w odniesieniu do dowodów objętych wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania (art. 156 § 5a k.p.k.), a może nawet szerzej – w odniesieniu do całości akt dotyczących danego oskarżonego – w wypadku postępowań, w których jest stosowane tymczasowe aresztowanie. W takich wypadkach bowiem brak dostępności akt dla obrońcy czy podejrzanego może wiązać się z poważnymi trudnościami w zakresie linii obrony, co w konsekwencji przekłada się na utrudnienie obrony w toku stosowania najsurowszego ze środków zapobiegawczych.

Odmienne jednak rzecz wygląda w przypadku innych postępowań. Przecież w razie końcowej decyzji (umorzenia postępowania czy sporządzenia aktu oskarżenia) strona ma dostęp do akt, przy czym w przypadku kierowania aktu oskarżenia – nawet przed jego sporządzeniem (instytucja

zaznajomienia z materiałami postępowania i możliwość złożenia wniosków dowodowych). Żadne prawa strony zatem nie są naruszone przez wcześniejszy ewentualny brak dostępu do akt. Trzeba przy tym pamiętać, że w sprawach wielowątkowych, karnych gospodarczych, zbyt wczesne ujawnienie materiałów postępowania może zniweczyć jego cel, zwłaszcza wobec zagrożenia matactwem w sprawie. Mało tego – w takich wielowątkowych sprawach dostęp do akt dla obrońcy z reguły wiąże się nie tyle z poznaniem materiału obciążającego danego podejrzanego (bo to w znacznej mierze wynika z postanowienia o przedstawieniu zarzutów), ile z chęcią poznania kierunku działań prokuratora, zwłaszcza wobec osób dotychczas nieobjętych zarzutami. Dostęp do akt zatem powinien być i jest limitowany. W moim przekonaniu zbędne jest poddanie tych decyzji kontroli sądu, skoro sprawa nie jest jeszcze (i może nigdy nie być) na etapie rozstrzygnięcia o winie czy karze danego podejrzanego.

Nadmierna kognicja sądowa w sprawach z zakresu postępowania przygotowawczego dotyczy również, w moim przekonaniu, kontroli nad wszystkimi postanowieniami w przedmiocie kosztów, i to zarówno wydanych przez prokuratora, jak i wydanych przez inny organ prowadzący postępowanie przygotowawcze (art. 626a k.p.k.). Wymaga podkreślenia, że w tym wypadku kontrola sądowa ma charakter III instancji: wszczynana jest po negatywnej decyzji prokuratora nadrzędnego. Warto wskazać, że dotyczy to nawet tak ubocznych kwestii dla istoty postępowania, jak wynagrodzenie dla świadka czy biegłego. Prokurator, jako organ państwowy, ma obowiązek działania zgodnego z zasadą legalizmu. Gdyby nieprawidłowości w naliczaniu kosztów dotyczyły znaczącego odsetka spraw, oznaczałoby to błędy systemowe, które mogłyby być naprawione w trybie skargowym (biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną prokuratury). Warto wskazać, że nic nie stoi na przeszkodzie, w razie ujawnienia nieprawidłowości naliczenia kosztów przez odmowę lub ich zaniżenie (a tego dotyczą w zasadzie wszystkie zażalenia), do wydania ponownej uzupełniającej decyzji o kosztach. Tak więc nie sposób mówić tu o jakimś istotnym zagrożeniu dla praw uczestników postępowania (nawet nie stron). Powyższe oznacza w moim przekonaniu, że za wystarczającą należy uznać kontrolę tego typu decyzji przez prokuratora nadrzędnego.

Artykuł 106b prawa bankowego

Zgodnie z art. 106b prawa bankowego²¹ sąd okręgowy, na wniosek prokuratora, wydaje postanowienie (zaskarżalne do sądu odwoławczego) o wyrażeniu zgody na udostępnienie informacji stanowiącej tajemnicę bankową albo też odmawia wyrażenia takiej zgody. Nie dotyczy to przypadków, o których mowa w art. 105 i art. 106a prawa bankowego, w których prokurator może samodzielnie żądać udostępnienia informacji²². Mimo szerokiego zakresu samodzielnych uprawnień prokuratora liczne są wnioski w trybie art. 106b prawa bankowego. Dotyczą one przede wszystkim fazy *in rem* postępowania albo też informacji niezbędnych w postępowaniu, ale dotyczących osób innych niż podejrzane.

Podobnego rodzaju wnioski do sądu okręgowego, jeżeli jest to konieczne do skutecznego zapobieżenia przestępstwom lub przestępstwom skarbowym, ich wykrycia, ustalenia sprawców i uzyskania dowodów ich popełnienia, a także wykrycia i identyfikacji przedmiotów i innych korzyści majątkowych pochodzących z przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, mogą złożyć również inne organy:

²¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1646).

²² Zgodnie z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa bankowego prokurator może żądać ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę bankową w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe:

- przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy z bankiem, w zakresie informacji dotyczącej tej osoby,
- popełnione w związku z działaniem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie informacji dotyczących tej osoby lub jednostki,
- określone w art. 165a lub 299 k.k.,
- w zakresie zawarcia umowy o wykonywanie czynności bankowych w celu weryfikacji zawarcia takiej umowy i czasu jej obowiązywania.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. c prawa bankowego prokurator może żądać ujawnienia informacji objętych tajemnicą bankową w związku z wykonywaniem wniosku państwa obcego o udzielenie pomocy prawnej, jeśli wynika to z ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. 106a ust. 2 prawa bankowego prokurator, który otrzymał zawiadomienie banku o podejrzeniu wykorzystywania działalności banku w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem, może żądać uzupełnienia informacji objętych tajemnicą bankową, także w ramach czynności sprawdzających.

- Szef Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnik urzędu celno-skarbowego, naczelnik urzędu skarbowego – na zasadach określonych w art. 127a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²³ (art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. e prawa bankowego),
- Komendant Główny Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, komendanci wojewódzcy Policji – na zasadach określonych w art. 20 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁴ (art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. l),
- Komendant Główny Straży Granicznej, komendanci oddziałów Straży Granicznej – na zasadach określonych w art. 10c ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²⁵ (art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. lb).

Takie uregulowania ustawowe w założeniu miały chronić dostęp do tajemnicy bankowej. Tyle że, gdy spojrzeć na wykaz podmiotów, które mogą samodzielnie żądać udostępnienia informacji zawierających tajemnicę, trudno uznać, by tajemnica ta, w polskim systemie prawnym, była chroniona w sposób absolutny, a przynajmniej taki, który wymagałby w przypadkach opisanych w art. 106b prawa bankowego decyzji sądu i to sądu okręgowego jako sądu I instancji z możliwością zażalenia do sądu apelacyjnego. W polskim systemie bankowym doszło zatem, w moim przekonaniu, do zaburzenia proporcji – część informacji objętych tajemnicą bankową może być pozyskana przez różne organy, w tym prokuratora w ramach postępowań karnych, samodzielnie (bez jakiegokolwiek nadzoru innego organu), część takich informacji zaś wymaga zgody sądu. Nie ulega wątpliwości, że informacje gromadzone przez banki powinny być reglamentowane. Jednak ochrona tajemnicy bankowej nie musi należeć, w każdym wypadku, do sądów.

W tej sytuacji, jak się wydaje, możliwe jest przekazanie kompetencji związanych z dysponowaniem tajemnicą bankową organom pozasądowym – np. pełnomocnikowi powoływanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego, działającą na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym²⁶ i z mocy art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy sprawującą nadzór bankowy. W sposób istotny odciążąłoby to sądy okręgowe i sądy apelacyjne

²³ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 145.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 915.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 135.

od wykonywania zadań niezwiązanych bezpośrednio z tym, do czego zostały powołane – rozstrzygania o winie i karze za przestępstwa. Jednocześnie sprawy ochrony tajemnicy bankowej zostałyby przekazane organowi sprawującemu nadzór bankowy, a więc organowi wyspecjalizowanemu merytorycznie w tych sprawach. Kwestią do dyskusji pozostałaby ewentualna możliwość zaskarżenia takiej decyzji przez prokuratora do sądu.

Depenalizacja niektórych wykroczeń jako instrument ograniczenia kognicji sądów

STRESZCZENIE

W niniejszym rozdziale przedstawiono koncepcję depenalizacji wykroczeń, których przedmiotem ochrony są wartości o charakterze porządkowym. Przyjęto założenie, że przedmiot ochrony jest w wielu przypadkach tożsamy z celem, jaki realizuje odpowiedzialność administracyjna, w której za naruszenie reguł o charakterze porządkowym obywatelowi jest wymierzana kara administracyjna. Na przykładzie wykroczenia z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń została przedstawiona koncepcja zamiany tego typu wykroczeń na delikty administracyjne.

Słowa kluczowe: wykroczenia, delikty administracyjne, ruch drogowy, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność administracyjna

SUMMARY

This Chapter presents the concept of decriminalization of minor offenses, the subject of protection of which are values of an orderly nature. It was assumed that the subject of protection is in many cases identical to the goal pursued by administrative responsibility, where an administrative penalty is imposed on a citizen for violating rules of an orderly nature. Using the example of an offense under Article 96 § 3 of the Code of Misdemeanors Procedure, the concept of changing this type of minor offenses into administrative torts was presented.

Keywords: misdemeanors, administrative offences, road traffic, criminal liability, administrative liability

Wstęp

Sprawy o wykroczenia stanowią istotne obciążenie sądów. Konieczne wydaje się zatem podjęcie działań zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy. Jednym z możliwych rozwiązań jest przekwalifikowanie części wykroczeń w delikty administracyjne¹. W literaturze podnosi się, że wiele wykroczeń, zamieszczonych nie tylko w ustawach szczególnych, ale także w Kodeksie wykroczeń², ma charakter wyłącznie naruszeń przepisów porządkowych, które z powodzeniem mogłyby zostać uznane za delikty administracyjne opatrzone pieniężnymi karami administracyjnymi³. Charakter i skala czynów typizowanych jako wykroczenia, co szczególnie widać na przykładzie wykroczeń drogowych, obrazują, że podstawowym celem prawa wykroczeń ma być szybkie reagowanie na dużą liczbę czynów uznanych za zabronione i zarządzanie w ten sposób zachowaniami znacznej liczby członków społeczeństwa w różnych sferach życia. Niemniej część zachowań ze względu na przedmiot naruszeń z powodzeniem mogłaby funkcjonować jako delikty administracyjne, co przyczyniłoby się do usprawnienia egzekwowania społecznie pożądaných zachowań i generalnie prewencji ogólnej.

¹ Temat ten był wielokrotnie omawiany w literaturze. Zob. np. W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń?*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6. Jednocześnie w ostatnich latach w ramach Narodowego Centrum Nauki prowadzono aż trzy projekty badawcze, w których do zagadnień badawczych należało m.in. ustalenie podobieństw i różnic między różnymi formami odpowiedzialności karnej (za przestępstwo, za wykroczenie), a także odpowiedzialnością przypisywaną w innym trybie (sankcja administracyjna). Były to projekty realizowane przez: dr R. Pawlik z KAAFM „Kontrawencjonalizacja w polskim prawie karnym i wykroczeń. Analiza teoretyczno-dogmatyczna na tle porównawczym”, projekt realizowany pod kierownictwem dr hab. W. Wróbla z UJ „Nowy model prawa wykroczeń. Analiza teoretyczna, normatywna i empiryczna.” oraz projekt realizowany pod kierownictwem dr hab. P. Daniluka z PAN „Reforma prawa wykroczeń”. Metaanaliza wyników tych badań powinna być pomocna przy opracowaniu szczegółowego raportu odzwierciedlającego stan prawa i zakres potrzeby uporządkowania w sferze penalizacji naruszeń prawa (w obrębie podziału na: przestępstwa – wykroczenia – delikty administracyjne), a w konsekwencji ustaleniu kryteriów odróżnienia czynów, które powinny pozostać wykroczeniami, a które powinny być zakwalifikowane jako delikty administracyjne.

² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 734 ze zm., dalej: k.w.

³ R. Stefański, *Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev, *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 19.

Kryteria odróżniające sankcję administracyjną od wykroczenia

Należy podnieść, że brak jest ogólnosystemowej definicji legalnej sankcji administracyjnej. W aktualnym stanie prawnym definicję legalną ma jedynie jedna z postaci sankcji administracyjnej, tj. administracyjna kara pieniężna. Zgodnie z art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego⁴, przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej.

W literaturze wielokrotnie podejmowano próby zdefiniowania sankcji administracyjnej, zgodnie z jedną z przyjętych definicji, przez pojęcie sankcji administracyjnej rozumie się „nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”⁵. Kryterium pozwalającym odróżnić odpowiedzialność administracyjną i nałożenie sankcji od niebędącego sankcją administracyjną nałożenia obowiązku lub uszczuplenia, względnie pozbawienia uprawnienia, jest uprzednie naruszenie prawa (delikt administracyjny), stanowiące przesłankę niekorzystnej dla adresata decyzji organu administracji publicznej⁶.

Sankcja administracyjna z reguły ma pewne cechy odróżniające ją od sankcji karnej, a mianowicie:

- jest stosowana w przypadku samego naruszenia obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy,
- nie jest indywidualizowana,
- można ją nałożyć nie tylko na osoby fizyczne, ale również osoby prawne i inne jednostki organizacyjne,

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: k.p.a.

⁵ M. Kaczocho, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Legisłacyjny” 2013, nr 3, s. 41.

⁶ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 87.

- jest wymierzana w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej,
- jej sądowa kontrola jest sprawowana pod kątem legalności przez sądy administracyjne⁷.

Sprawa komplikuje się, gdy spojrzymy na te kwestie z perspektywy europejskiego orzecznictwa. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) postępowaniami karnymi są postępowania, które – obok przestępstw – dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego. Ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi, według ETPC, jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną⁸. Zgodnie z orzecznictwem ETPC sankcja nie ma charakteru karnego, jeżeli zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych⁹. Jeżeli natomiast sankcja ma cel represyjny i prewencyjny, to wówczas stanowi ona sankcję karną¹⁰.

Wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. jako przykład wykroczenia o charakterze porządkowym, które może być przedmiotem depenalizacji

Wykroczenie z art. 96 § 3 k.w.¹¹ jest przykładem czynu – jednym z wielu – który ze względu na konstrukcję i przedmiot ochrony może podlegać zmianie na delikt administracyjny. Za takim stanowiskiem przemawia szereg argumentów, które przedstawię.

⁷ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 70–71.

⁸ Por. np. wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r., *Engel i inni vs. Holandia*, skarga nr 5100/71.

⁹ Zob. wyrok ETPC z 23 listopada 2006 r., *Jussila vs. Finlandia*, skarga nr 73053/01.

¹⁰ Zob. wyrok ETPC z 10 lutego 2009 r., *Zolotukhin vs. Rosja*, skarga nr 14939/03; wyrok ETPC z 25 czerwca 2009 r., *Maresti vs. Chorwacja*, skarga nr 55759/07.

¹¹ „Tej samej karze [grzywnie – przyp. A.W.P.] podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”.

Przed wszystkim należy podnieść, że przedmiotem ochrony w art. 96 § 3 k.w. jest sprawne pociąganie do odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów w ruchu drogowym, a tylko pośrednio bezpieczeństwo i porządek w tym ruchu¹². Wskazany przepis pełni zatem przede wszystkim funkcję prewencyjną w postaci zapobiegania ponownemu naruszeniu prawa przez osobę wskazaną przez właściciela lub posiadacza pojazdu. Tymczasem to delikty administracyjne są sposobem na zwiększenie oddziaływania prewencyjnego, m.in. poprzez przyspieszenie rozpoznawania spraw – kara administracyjna stanowi szybki, skuteczny i pewny instrument odstraszenia od dokonywania naruszeń. Porównując cele kar administracyjnych oraz przedmiot ochrony tego wykroczenia należy uznać, że są one zasadniczo tożsame. Trzeba przy tym zauważyć, że celem kar administracyjnych nie jest napiętnowanie konkretnych osób, lecz stworzenie gwarancji prawidłowego funkcjonowania systemu prawnego w określonej dziedzinie życia społecznego.

Kolejnym argumentem jest uproszczenie egzekwowania przez właścicieli pojazdów egzekwowania przedmiotowego obowiązku. Aktualny model sprzyja lekceważeniu aktywności organów państwa w zakresie ścigania takich wykroczeń (aby uniknąć odpowiedzialności z art. 96 § 3 k.w., wystarczy nie odbierać wezwania z pismem do wskazania osoby kierującej, co skutkuje także brakiem odpowiedzialności osoby kierującej, która dopuściła się wykroczenia drogowego).

Praktyka ścigania tego typu wykroczeń wskazuje, że postępowanie w sprawach o wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. jest czasochłonne, nieefektywne i nadmiernie kosztowne, a obowiązujący system prawny i tak w wielu wypadkach pozwala sprawcy ujawnionego czynu na uniknięcie jakiegokolwiek odpowiedzialności. Postępowanie to oparte jest na zasadzie winy. Z tego względu np. w przypadku popełnienia wykroczenia polegającego na przekroczeniu prędkości dozwolonej w ruchu drogowym nie wystarczy ustalić właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia, trzeba bowiem jeszcze ustalić, kto kierował tym pojazdem w chwili czynu¹³. Jak wynika

¹² P. Poniatowski, [w:] P. Daniluk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2023, Nb 4.

¹³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3222 z 2015 r., Sejm VII kadencji, s. 17, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3222> (dostęp: 15.03.2026)). Projekt ten ostatecznie

z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3 222 z 2015 r.), tylko w około 50% przypadków prowadzonych spraw nałożono grzywny w formie mandatu karnego. W pozostałych przypadkach właściciel lub posiadacz pojazdu celowo przedłużał postępowanie (np. wskazywał kolejne osoby, którym użyczył pojazd) bądź nie reagował na pisemne wezwania, co w konsekwencji generowało konieczność wykonania szeregu czynności i powodowało przekroczenie terminu postępowań mandatowych (określonego w art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia)¹⁴, po upływie których sprawa może być jedynie skierowana do sądu. Zwrócono uwagę na to, że skutkiem tego typu postępowań było generowanie nadmiernego obciążenia sądów karnych, co jednocześnie zmniejszało skuteczność tych sądów w zakresie realizacji innych zadań.

Zgodnie z art. 1 k.w. odpowiedzialności za wykroczenie podlega człowiek, który popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, a zatem ujawnione wykroczenia mogą być przypisane jedynie określonej osobie fizycznej, która swoim zachowaniem wypełniła znamiona wykroczenia, nie ma możliwości przypisania go osobie prawnej czy jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Tymczasem procedura ustalania sprawców wykroczeń z art. 96 § 3 k.w. napotyka trudności nawet w sytuacji, gdy oskarżyciel dysponuje ich wizerunkiem w postaci zdjęcia z fotoradaru.

Szczególnym utrudnieniem jest sytuacja, gdy właścicielem jest ktoś inny niż pojedyncza osoba fizyczna – jest wielu współwłaścicieli, właścicielem jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna niemająca osobowości

nie został wprowadzony w życie, gdyż zarzucano mu niespójność systemową. Zgodnie z tym projektem to samo rodzajowo zdarzenie (przekroczenie dozwolonej prędkości lub poruszanie się niezgodnie ze wskazaniami sygnalizacji świetlnej) miałyby być traktowane różnie, tj. zostać objęte różnymi procedurami i różnymi rodzajowo sankcjami, w zależności jedynie od tego, w jaki sposób utrwalono fakt złamania reguł w ruchu drogowym (z użyciem urządzenia rejestrującego stacjonarnego, z użyciem urządzenia niestacjonarnego lub w inny sposób). Trzeba jednak zauważyć, że nie zostało zakwestionowane samo zastosowanie kar administracyjnych w miejsce kar za wykroczenia jako ogólna zasada, a jedynie sposób wprowadzenia tego rozwiązania do porządku prawnego, w szczególności naruszenie zasady proporcjonalności.

¹⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 860 ze zm., dalej: k.p.w.

prawnej, względnie, gdy pojazd znajduje się w posiadaniu innych osób na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. System polskiego prawa karnego (wykroczeniowego) nie jest przystosowany do ścigania czynów popełnionych w ramach podmiotu zbiorowego i nie zawiera narzędzi do skutecznego procedowania w tej materii. Należy podnieść, że przykładowo współcześnie powszechne jest korzystanie z pojazdów na podstawie umowy leasingu czy innych umów cywilnoprawnych. W praktyce trudno jest przypisać winę np. członkom wieloosobowego zarządu spółki, konkretna osoba fizyczna bowiem wchodząca w skład organu reprezentacji po prostu może nie wiedzieć, kto tego dnia był posiadaczem pojazdu. Ponadto należy zauważyć, że w prawie karnym i prawie wykroczeń brakuje ogólnej klauzuli odpowiedzialności zastępczej. Sytuacji tej na gruncie odpowiedzialności za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. nie rozwiązuje wskazanie zawarte w art. 78 ust. 4 ustawy o ruchu drogowym¹⁵, w którym to przepisie nałożono obowiązek udzielenia informacji o kierującym pojazdem na osobę wyznaczoną przez organ uprawniony do reprezentowania lub na wszystkie osoby wchodzące w skład tego organu. Aby osoby określone w art. 78 ust. 4 ustawy o ruchu drogowym poniosły odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. konieczne jest ustalenie ich indywidualnego sprawstwa i winy, co może okazać się skomplikowane lub wręcz niemożliwe. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej jej podmiotami mogą być także jednostki inne niż osoby fizyczne, będzie możliwe zatem nałożenie kary na każdego właściciela pojazdu, w tym podmiot zbiorowy.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że konstrukcja prawna wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. nie daje właścicielowi pojazdu skorzystania z gwarancji procesowych, jakie daje prawo karne, chociażby z prawa do nieobciążania zeznaniami osoby bliskiej bądź też samoobciążania się odpowiedzialnością za popełnienie wykroczenia. Argumenty wskazane w zdaniach odrębnych sędziego W. Hermelińskiego i sędziego M. Granata¹⁶ w sprawie dotyczącej wyroku TK z dnia 12 marca 2014 r.¹⁷ (w którym skarżący kwestionował ten

¹⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1251.

¹⁶ Również sędzia M. Kotlinowski przyłączył się w swoim zdaniu odrębnym do powyższej argumentacji.

¹⁷ Sygn. akt P 27/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 30.

przepis jako pomijający prawo do odmowy składania zeznań w zakresie wskazania osoby kierującej pojazdem, na wzór 183 k.p.k.), pokazują na jakie trudności napotyka się przy stosowaniu tego przepisu. Prawo do milczenia, wyrażane zasadą *nemo tenetur se ipsum accusare*, gwarantuje oskarżonemu (obwinionemu) prawo do nieobwiniania się i niedostarczania dowodów przeciwko sobie, przy czym dopełnieniem uregulowań chroniących oskarżonego w postępowaniu karnym oraz obwinionego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przed samooskarżeniem są uregulowania ograniczające obowiązek bycia świadkiem w sytuacji, gdy zeznanie miałyby być złożone w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności osoby najbliższej dla oskarżonego/obwinionego. W nauce prawa wykroczeń nie jest oczywiste, czy właściciel lub posiadacz pojazdu może odmówić wskazania kierującego pojazdem w oznaczonym czasie, po powołaniu się na prawo do obrony, by nie narazić się jednocześnie na odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. Pogląd o braku możliwości skorzystania przez właściciela pojazdu z prawa do odmowy składania zeznań w trybie art. 183 k.p.k. został przedstawiony w uchwale SN z 30 listopada 2004 r.¹⁸. SN przyjął w powyższej uchwale, że w takiej sytuacji nie ma możliwości skorzystania z tego przepisu na zasadzie odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania karnego. Stwierdził, że ustawodawca dopuszcza możliwość postawienia świadka w sytuacji konfliktowej, uznaje jednak, że ze względu na wagę wykroczeń nie jest to konflikt na tyle istotny, aby zasługiwał na takie samo potraktowanie, jak obawa narażenia siebie lub osoby najbliższej na odpowiedzialność za przestępstwo.

Kolejnym argumentem za depenalizacją tego wykroczenia są kwestie natury aksjologicznej – przyjmuje się, że przyjęcie mandatu jest swego rodzaju przyznaniem się do winy¹⁹. W rzeczywistości obywatele nie zawsze postrzegają jako karygodne naruszenie reguł społecznych stypizowanych przez ustawodawcę jako wykroczenie porządkowe²⁰. W praktyce ludzie często

¹⁸ Sygn. akt I KZP 26/04, KZS 2004, nr 12, poz. 3, s. 5.

¹⁹ Zob. wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03.

²⁰ Systemowo można odnieść się do podziału czynów zabronionych na *mala per se* i *mala prohibita*, w którym czyny zabronione należące do grupy *mala per se* pokrywają się w znacznej mierze z moralnością, czyny zaliczane do kategorii *mala prohibita* zaś, do których należy zaliczyć wykroczenia, dotyczące naruszeń przepisów porządkowych, nie wykazują tak ścisłych związków z powszechnie akceptowanym systemem aksjologicznym i tym samym w odbiorze społecznym nie zawsze są oceniane jednoznacznie negatywnie.

przyjmują mandaty „dla świętego spokoju”. Wprawdzie w pragmatyce sądowej dostrzega się tendencję do traktowania samooskarżenia jako dowodu głównego, jednak staje to w sprzeczności zarówno ze stanowiskiem doktryny, jak i z doświadczeniem życiowym. Każdy sędzia, który ma skłonności do ferowania wyroków skazujących jedynie na podstawie oświadczenia o przyjęciu mandatu za wykroczenie fotoradarowe, powinien najpierw sprawdzić w internetowej wyszukiwarce hasła „kupię punkty karne”, „sprzedam punkty karne”²¹. Potwierdzeniem powyższej tezy jest także sytuacja, gdy sprawca wprawdzie przyznaje się do naruszenia określonego rodzaju obowiązków, ale nie przyznaje się do winy²². Powyższe zagadnienia nie są przedmiotem rozważań w przypadku rozpoznawania spraw na gruncie postępowania administracyjnego. Odpowiedzialność administracyjna jest bowiem odpowiedzialnością obiektywną, a jej podstawą jest naruszenie reguł nakazanych prawem.

Jednym z możliwych rozwiązań powyższego problemu jest całkowita likwidacja wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. i poprzestanie na przesłuchaniu właściciela w charakterze świadka w toku postępowania przed sądem na okoliczność użyczenia pojazdu osobie trzeciej. Z jednej strony umożliwi to zastosowanie gwarancji procesowych z art. 183 k.p.k., z drugiej zaś – spowoduje, że większość wykroczeń rejestrowanych za pomocą urządzeń rejestrujących (np. niedostosowanie się do zakazów wynikających z sygnalizacji świetlnej czy przekroczenie dozwolonej prędkości) siłą rzeczy przejdzie z trybu mandatowego do postępowania sądowego, co zwiększy obciążenie sądów. Z tego powodu nie jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę. Wprowadzenie obowiązku właściciela do wskazania osoby kierującej pojazdem i opatrzenie go sankcją administracyjną wpłynie na efektywność ścigania wyżej wskazanych, rejestrowanych automatycznie wykroczeń, już na poziomie postępowania mandatowego, co podniesie bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

²¹ A. Mezglewski, [w:] *idem*, M. Nowikowska, J. Kurek, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 129g.

²² Z. Rudzińska-Bluszcz, *Najistotniejsze problemy podnoszone w kasacjach Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach o wykroczenia*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev, *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 200.

Zastrzeżenia do przekwalifikowania naruszenia na delikt administracyjny

Przedstawiona powyżej koncepcja nie jest wolna od zastrzeżeń i słabych stron, które należałoby wyeliminować poprzez wprowadzenie odpowiednich konstrukcji prawnych. W szczególności należy zadbać o spójność tej zmiany w ramach całego systemu prawa i konstruować taką odpowiedzialność ze szczególną ostrożnością, biorąc pod uwagę odpowiedzialność na innych płaszczyznach prawa, zgodnie z zasadą *ne bis in idem*. Może bowiem dojść do sytuacji, w której podmiot będzie podwójnie karany – np. na gruncie przepisów karnych i przepisów administracyjnych²³. Operowanie karami i karami pieniężnymi za to samo naruszenie, uznane za przestępstwo czy wykroczenie, oraz za delikt administracyjny powinno być systemowo wykluczone, z uwagi na ewidentnie penalną naturę administracyjnych kar pieniężnych. Ponadto przy ustalaniu odpowiedzialności za popełniony delikt administracyjny trzeba pamiętać o proporcjonalności kar administracyjnych, tak aby w rezultacie nie były one dla obywatela dotkliwsze niż kary kryminalne. Przykładem takich rozwiązań jest np. ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, która przewiduje nieproporcjonalnie wysokie kary administracyjne w porównaniu do kar za przestępstwa w niej przewidziane. Docelowo należałoby znowelizować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie kar administracyjnych odnośnie do chociażby dyrektyw wymiaru kary czy jej indywidualizacji.

Należy wziąć pod uwagę to, że w postępowaniu administracyjnym brakuje gwarancji procesowych z prawa karnego, aczkolwiek problematyka kar

²³ Przykładem takiej legislacji może być ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw, która została uznana za niekonstytucyjną wyrokiem TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09 (MP 2009 nr 68, poz. 888, s. 3290) w zakresie, w jakim dopuszczała ona stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych, w zakresie, w jakim przepis ten nadaje decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności oraz w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem. Uznano, że kara pieniężna nakładana decyzją Generalnego Inspektora Transportu Drogowego na kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości i współistniejąca z systemem punktowego karania kierowców pełni funkcję represyjną.

administracyjnych pozostaje pod silnym wpływem myślenia karnistycznego, np. w orzecznictwie sygnalizuje się potrzebę indywidualizacji kar administracyjnych z punktu widzenia kryterium winy²⁴. Taki pogląd wydaje się zbyt nowatorski, tradycyjnie przyjmuje się raczej, że administracyjne kary pieniężne mieszczą się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że ich orzeczenie jest oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy²⁵. W. Radecki zwraca jednak uwagę na to, że w wielu przepisach pozakodeksowych wprowadza się *de facto* uzależnienie odpowiedzialności administracyjnej od winy poprzez wprowadzenie znamienia „choćby nieumyślnie”. Przykładowo w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów ustawodawca typizuje 23 delikty administracyjne, a znamiona strony przedmiotowej 20 z nich poprzedził wyrazami „choćby nieumyślnie”²⁶. Powyższe zagadnienie wskazuje na tendencję do wprowadzania indywidualizacji kar administracyjnych oraz przede wszystkim na potrzebę bardziej precyzyjnego określenia zasad odpowiedzialności za delikty administracyjne niż te określone w art. 189a–k k.p.a.

Nadmienić należy, że dyrektywy wymiaru kar administracyjnych pieniężnych są wskazane teraz w art. 189d k.p.a., ponadto w regulacji administracyjnej można wprowadzić inne dyrektywy niż te z Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie rozwiązania przyjęto np. w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów²⁷.

²⁴ Por. postanowienie TK z 24 września 2013 r., sygn. akt P 8/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 106.

²⁵ Zob. wyroki NSA z: 3 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1177/09; 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 803/10; 29 maja 2012, sygn. akt II OSK 448/11; wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 59/10.

²⁶ W. Radecki, *op. cit.*

²⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r., o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.

Zagadnienia konstytucyjne

Powstaje pytanie, czy taka zmiana narusza zasadę poszanowania prawa do sądu określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Należy podnieść, że postępowanie przed sądem administracyjnym (jako element kontroli sądowej) daje wystarczająco dużo możliwości kontroli zarówno samej decyzji, jak i przepisu prawa będącego jej podstawą. Sąd ten może bowiem badać działania organu administracji publicznej i oceniać ich zgodność z prawem na każdym etapie stosowania prawa polegającego na wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej²⁸.

W orzecznictwie TK podnosi się, że ustawodawca ma swobodę w zakresie wyboru sankcji za naruszenie prawa, choć wybór ten musi mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawa²⁹. Granica pomiędzy deliktem administracyjnym a wykroczeniem jest na tyle płynna, że określenie tej granicy należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej³⁰. Biorąc pod uwagę rosnącą popularność prawa administracyjno-karnego, wytyczenie precyzyjnej granicy pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjno-karnym należy uznać za jeden z priorytetów państwa prawa. Jej brak rodzi ryzyko zastępowania przez delikty takich wykroczeń czy drobnych występków, które nie powinny trafiać do prawa administracyjno-karnego, wobec konieczności zapewnienia ich sprawcom karnych gwarancji materialnoprawnych i procesowych. Zasadniczo bowiem, „płynne” uznaniowe przenoszenie przez ustawodawcę czynów pomiędzy tymi dziedzinami prawa można postrzegać jako nielojalność państwa wobec obywatela, naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

²⁸ Por. postanowienie TK z 24 września 2013 r., sygn. akt P 8/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 106.

²⁹ Zob. wyrok TK z: 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06.

³⁰ Por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, LEX nr 232287.

Podmiot właściwy do rozpoznawania spraw

Pomysłem na depenalizację wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. jest zatem wprowadzenie obowiązku właściciela do wskazania na żądanie organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie do ustawy Prawo o ruchu drogowym i opatrzenie go sankcją w postaci kary administracyjnej pieniężnej. Kwestią do rozwiązania pozostaje podmiot zobowiązany do egzekwowania tego obowiązku.

Pierwszym i najbardziej oczywistym z rozwiązań jest przekazanie kompetencji do orzekania Inspekcji Transportu Drogowego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że do kompetencji Inspekcji należy wykonywanie zadań związanych z ujawnianiem naruszeń w trybie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym³¹, która to Inspekcja jest centralnym operatorem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. W wykonaniu ustawowego zlecenia funkcję tę realizuje obecnie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) znajdujące się w strukturach Generalnego Inspektoratu Transportu Drogowego. Zadania związane z ujawnianiem naruszeń za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych oraz z ustalaniem i ściganiem ich sprawców wykonuje Główny Inspektorat Transportu Drogowego oraz jego delegatury terenowe³². Aktualny stan prawny związany ze ściganiem wykroczeń przez ten podmiot powoduje, że w toku postępowania mandatowego listy polecone, zawierające mandat karny wygenerowany elektronicznie (np. za wykroczenie polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości), dostarczane są przez operatorów pocztowych na wskazane adresy i doręczane osobom zameldowanym pod tym adresem – bez dokonywania weryfikacji, czy osoba przyjmująca list polecony jest sprawcą wykroczenia, który zostaje ukarany mandatem. Należy zauważyć, że we wszystkich tych przypadkach, gdy odbiór mandatu został podpisany nie przez ukaranego, lecz przez inną osobę, mandat taki nie uzyskuje stanu prawomocności i nie może być poddany egzekucji z powodu nieistnienia obowiązku egzekucyjnego,

³¹ Artykuł 129g prawa o ruchu drogowym.

³² Siedziby delegatur terenowych znajdują się w następujących miastach: Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Poznań, Białystok, Łódź, Lublin, Wrocław, Katowice, Kraków, Rzeszów.

a w przypadku wszczęcia takiego postępowania – podlega ono umorzeniu na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³³. Jednocześnie brak jest jakichkolwiek środków do wyegzekwowania wezwania do stawienia się osoby w celu złożenia wyjaśnień, o której mowa w art. 54 § 6 k.p.w.³⁴ – o ile ta osoba nie została przesłuchana w tym trybie na miejscu zdarzenia³⁵.

Przeniesienie kompetencji do załatwiania tego typu spraw do administracji spełni cel w postaci odciążenia sądów, przeniesie ciężar rozstrzygania z jednego segmentu Skarbu Państwa do drugiego i w dalszej perspektywie wzmocni kadry i finanse Inspekcji Transportu Drogowego. Pozostaną również do rozstrzygnięcia te same problemy, które istnieją na gruncie ścigania wykroczeń, tj. trudności w ustaleniu miejsca zamieszkania właściciela pojazdu oraz problemy ze sprawnością wyegzekwowania wymierzonych kar pieniężnych. Niewątpliwie tak znaczne obciążenie Inspekcji wpłynie na jej efektywność w wykonywaniu innych zadań ustawowych, pod którą należy rozumieć dwa czynniki, tj. sprawność oraz skuteczność związaną z celem, z powodu którego została powołana.

Innym rozwiązaniem jest przekazanie kompetencji poza system administracji państwowej. Koncepcja ta mogłaby polegać na przekazaniu tych spraw wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym o określonych kompetencjach i dysponującym narzędziami wypełniania powierzonych im zadań w sposób jak najbardziej efektywny, z jednej strony uwzględniający interesy Skarbu Państwa, z drugiej zaś – gwarantujący poszanowanie prawa obywateli do przeprowadzenia rozstrzygnięcia zgodnie z właściwymi procedurami.

Podmiotem takim mogliby być komornicy. Zgodnie z art. 3 ustawy o komornikach sądowych³⁶ komornik jest organem władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym

³³ A. Mezglewski, [w:] *idem*, M. Nowikowska, J. Kurek, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 129g.

³⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 860 z późn. zm.).

³⁵ A. Tunia, *Przesłuchanie w trybie art. 54 § 6 k.p.w.*, [w:] *Prawo dowodowe w postępowaniach administracyjnych i wykroczeniowych z zakresu ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, M. Skwarzyński, Lublin 2018, s. 11–24.

³⁶ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1458.

i zabezpieczającym. Ustawa nie definiuje pojęcia organu władzy publicznej, przyjmuje się w doktrynie, że wykonywanie władzy publicznej łączy się z regułą, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki³⁷. Oprócz zadań związanych z wykonywaniem orzeczeń w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym komornik wykonuje również inne zadania, w tym określone w art. 3 pkt 4 ustawy o komornikach sądowych, które nie są częścią postępowania egzekucyjnego, ponadto art. 3 ust. 3 pkt 4 tej ustawy stanowi, że komornikom powierza się także wykonywanie zadań określonych w innych ustawach.

Należy nadmienić, że komornik sądowy jest uprawniony do wymierzania grzywny na podstawie art. 762, art. 886 i art. 902 k.p.c., są to jednak grzywny o charakterze porządkowym, mającym na celu usprawnienie postępowania egzekucyjnego. Grzywna ta jest wymierzana w granicach określonych w ustawie i wymierzana postanowieniem bez klauzuli wykonalności. Przeniesienie kar administracyjnych opisanych w niniejszym opracowaniu do kompetencji komornika wymagałoby uznania, że pod władztwem publicznym, o którym mowa w art. 3 ustawy o komornikach sądowych kryje się także kompetencja do wydawania orzeczeń quasiaministracyjnych, co stanowi kompletne *novum* w postrzeganiu tego zawodu. Argumentem za przeniesieniem tych uprawnień do kompetencji komorników jest sprawność egzekwowania wymierzonych kar, dostępność do systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), możliwość ustalenia miejsca zamieszkania strony, skutecznego doręczenia wezwania oraz przeniesienie obciążenia nie tylko poza sądownictwo, ale także poza Skarb Państwa. Pozostawienie orzekania organom administracji spowoduje nadmierne obciążenie w innym sektorze państwa i spowoduje, że koszty rozpoznawania tych spraw przeniosą się z jednego działu administracji (sądownictwo) do drugiego (administracja państwowa).

W zakresie kontroli sądowej orzeczeń wydawanych przez komorników zważyć należy, że w art. 3 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych ustawodawca przewidział możliwość złożenia skargi do sądu na czynności komornika wymienione w art. 3 ust. 4 pkt 1, pkt 1a i pkt 2 ustawy o komornikach sądowych, z odpowiednim stosowaniem do skargi art. 759 § 2 i art. 767–767⁴ k.p.c.

³⁷ Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, red. R. Drembkowski, Warszawa 2024, Nb 1.

Podsumowanie

W omawianej sprawie zarówno przedmiot ochrony (sprawność postępowania w sprawach wykroczeń w ruchu drogowym), jak i trudności w egzekwowaniu obowiązków na gruncie prawa wykroczeń przemawiają za depenalizacją tego czynu na rzecz deliktu administracyjnego. Zapewni to nie tylko sprawniejsze egzekwowanie informacji na temat posiadacza pojazdu, co tym samym ułatwi ściganie wykroczeń z zakresu ruchu drogowego, ale także odciąży sądy od prowadzenia czasochłonnych i nieefektywnych postępowań w powyższym zakresie. Aby takie zmiany osiągnęły pożądany efekt, należy kary administracyjne ukształtować w taki sposób, aby – zachowując zasadę proporcjonalności – motywowały właścicieli pojazdów do wypełniania obowiązku z obecnego aktualnie w art. 96 § 3 k.w. Niewątpliwie koncepcja przedstawiona powyżej wymaga dopracowania w zakresie przyjętych rozwiązań ustawowych, niemniej zaproponowana zmiana istotnie przyczyniłaby się do zwiększenia efektywności i skuteczności egzekwowania obowiązku określonego w aktualnym art. 96 § 3 k.w., w konsekwencji – do sprawniejszego ścigania sprawców wykroczeń drogowych, a co za tym idzie – do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

BIBLIOGRAFIA

- Kaczocha M., *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Mezglewski A., [w:] Mezglewski A., Nowikowska M., Kurek J., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Poniatowski P., [w:] Daniluk P., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2023, Nb 4.
- Radecki W., *Co dalej z polskim prawem wykroczeń?*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6.
- Rudzińska-Bluszcz Z., *Najistotniejsze problemy podnoszone w kasacjach Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach o wykroczenia*, [w:] Kolendowska-Matejczuk M., Vachev V., *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016.

- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Stefański R., *Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?*, [w:] Kolendowska-Matejczuk M., Vachev V., *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016.
- Tunia A., *Przesłuchanie w trybie art. 54 § 6 k.p.w.*, [w:] *Prawo dowodowe w postępowaniach administracyjnych i wykroczeniowych z zakresu ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, M. Skwarzyński, Lublin 2018.
- Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. R. Drembkowski, Warszawa 2024.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r. w sprawie P 2/98.
- Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r. w sprawie K 23/99.
- Wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03.
- Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, LEX nr 232287.
- Wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06.
- Wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15.
- Wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni vs. Holandia, skarga nr 5100/71.
- Wyrok ETPC z 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila vs. Finlandia, skarga nr 73053/01.
- Wyrok ETPC z 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin vs. Rosja, skarga nr 14939/03.
- Wyrok ETPC z 25 czerwca 2009 r. w sprawie Maresti vs. Chorwacja, skarga nr 55759/07.
- Wyrok NSA z 3 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1177/09.
- Wyrok NSA z 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 803/10.
- Wyrok NSA z 29 maja 2012, sygn. akt II OSK 448/11.
- Wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 59/10.
- Postanowienie TK z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt P 8/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 106.

Wzmocnienie pozycji ustrojowej asystentów i referendarzy jako sposób na ograniczenie obowiązków sędziów w postępowaniu karnym

STRESZCZENIE

Rozdział wskazuje na możliwe działania, powodujące zwiększenie kompetencji referendarzy sądowych i asystentów sędziów w postępowaniu karnym. Działania te powinny doprowadzić do ograniczenia obowiązków, aktualnie wykonywanych przez sędziów. Proponowana jest zmiana formuły zaskarżenia decyzji referendarzy sądowych – ze sprzeciwu mającego charakter kasatoryjny na zażalenie. Proponowane jest też uprawnienie asystentów do samodzielnego wydawania niektórych decyzji oraz samodzielnego wykonywania niektórych czynności, w tym czynności procesowych.

Słowa kluczowe: postępowanie karne, zwiększenie kompetencji, referendarz sądowy, zażalenie, sprzeciw, asystent sędziego, samodzielność

SUMMARY

This Chapter indicates possible actions, that would result in an increase in the competence of court referendaries and assistants to judges in criminal proceedings. These actions should lead to a reduction in the duties of judges. It is proposed to change the method of appealing-decisions of court referendaries: from an objection having a cassatory character to an interlocutory appeal. It is also proposed to authorize assistants to independently issue certain decisions and independently perform certain activities, including procedural activities.

Keywords: criminal proceedings, increasing competencies, court referendary, interlocutory appeal, objection, assistant to a judge, independence

Wstęp

Sądy to nie tylko sędziowie jako osoby decyzyjne oraz wykonujący czynności biurowe pracownicy administracji sądowej. To także referendarze sądowi jako urzędnicy sądowi o pewnych uprawnieniach władczych, jak i asystenci sędziów, z założenia generalnie wspomagający sędziów w pracy orzeczniczej, bez samodzielnych kompetencji.

Nie jest moją intencją dążenie do zatarcia granic między tymi poszczególnymi grupami zawodowymi. Wręcz przeciwnie, w postępowaniu sądowym to sędzia, jako osoba powoływana w szczególnym trybie, mająca – przynajmniej w teorii – wysokie walory merytoryczne i charakterologiczne, której zapewnia się odpowiednio wysoki status materialny, powinna być osobą odpowiedzialną za główny tok procesu sądowego, a w szczególności za orzeczenia zastrzeżone przez Konstytucję RP i prawo międzynarodowe do wyłącznej kompetencji sądów. Nie oznacza to jednak, że sędzia musi wydać każdą decyzję w postępowaniu sądowym, zwłaszcza gdy chodzi o decyzje drugorzędne, incydentalne, niezwiązane z przedmiotem głównym postępowania lub kwestiami wrażliwymi (np. środkami przymusu) i nienależące do materii zastrzeżonej dla sądów. I tu właśnie można poszukiwać pola orzeczniczego dla referendarzy sądowych. Nieprzekraczalną granicą dla kompetencji asystentów sędziów jest z kolei kwestia orzekania – wydawania postanowień – która to materia musi pozostać poza ich kompetencjami, zastrzeżona dla sędziów, a wyjątkowo, w sprawach mniej istotnych, dla referendarzy.

Tak więc, gdy rozważać wzmocnienie pozycji ustrojowej referendarzy czy asystentów, należy mieć na uwadze te nieprzekraczalne granice. Czy zatem, zwłaszcza w sformalizowanym i odnoszącym się do podstawowych praw człowieka (w tym wolności) postępowaniu, jakim jest postępowanie karne, można mówić o wzmocnieniu pozycji ustrojowej referendarzy i asystentów? W moim przekonaniu tak, ale nie poprzez zmianę przepisów ustrojowych dotyczących tych grup zawodowych, a poprzez zmiany, głównie proceduralne, zmierzające do zwiększenia autorytetu i mocy prawnej orzeczeń wydawanych przez referendarzy, a także zwiększenia samodzielności asystentów sędziów. Innymi słowy, nie chodzi o bezpośrednie wzmocnienie pozycji ustrojowej tych grup, a o ich wzmocnienie pośrednie, poprzez zmianę charakteru ich uprawnień. Poza dyskusją zaś muszą pozostać bardzo wyraźne

granice kompetencji pomiędzy sędzią jako orzecznikiem w przedmiocie głównym, referendarzem jako orzecznikiem w sprawach mniej istotnych, drugorzędnych a asystentem, jako nieorzecznikiem.

Referendarz sądowy

W świetle przepisów Kodeksu postępowania karnego¹ referendarz sądowy może wydawać postanowienia lub zarządzenia w wypadkach określonych w ustawie (art. 93a § 1 k.p.k.), na podstawie art. 93a § 2 k.p.k. zaś może wydawać także polecenia należące do kompetencji sądu. Ponadto może wykonywać też niektóre czynności, w tym czynności sprawdzające (art. 97 k.p.k.), i uczestniczyć w zdalnym przesłuchaniu oskarżonego lub świadka (art. 374 § 5 i art. 390 § 3 k.p.k.). Tytułem przykładów referendarz może wydawać w postępowaniu rozpoznawczym:

- postanowienia: o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 23a § 1 k.p.k.), w sprawie nadania klauzuli wykonalności (art. 107 § 1 i 45 k.p.k.), o należnościach świadków i biegłych (art. 618l k.p.k.), o zwolnieniu od kosztów (art. 623 k.p.k.), w przedmiocie dodatkowego ustalenia kosztów postępowania (art. 626 § 2 k.p.k.),
- zarządzenia: w sprawie wyznaczenia obrońcy z urzędu (art. 81 § 1 i 2 k.p.k.) albo pełnomocnika z urzędu (art. 88 § 1 k.p.k.), w sprawie braków formalnych (art. 120 § 3 k.p.k.), o odpłatnym wydaniu kopii lub uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (art. 156 § 2 i 3 k.p.k.), o odmowie przyjęcia wniosku o uzasadnienie (art. 422 § 4 k.p.k.),
- polecenia Policji i innym organom w zakresie postępowania karnego (art. 15 § 1 k.p.k.)².

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 46 ze zm., dalej: k.p.k.

² Notabene w praktyce przepis ten pozostaje martwym, ponieważ w zakresie prowadzonych przez referendarzy postępowań incydentalnych nie występuje potrzeba wydawania poleceń Policji, referendarze zaś nie mają kompetencji do ingerowania w postępowania karne prowadzone przez sędziów, w których potrzeba takich poleceń może wystąpić.

Referendarz sądowy może także wykonywać w znacznym zakresie czynności zastrzeżone dla sądu lub sędziego w postępowaniu wykonawczym z wyłączeniami określonymi w art. 18a Kodeksu karnego wykonawczego³.

O ile zatem zakres spraw, w których decyzje mogą podejmować referendarze, jest dość znaczny i różnicowany, o tyle wspólnym mianownikiem tego są z reguły oczywistość decyzji i ich drugorzędny charakter w postępowaniu. Nie oznacza to jednak, że decyzje te, przynajmniej w części, nie mają charakteru spornego. Dotyczy to zwłaszcza decyzji negatywnych, na przykład dotyczących przyznania obrońcy z urzędu czy odmowy przyjęcia wniosku o uzasadnienie, a także decyzji o charakterze częściowo uznaniowym (na przykład wysokość „kilometrówki” w ramach należności dla świadków czy ustalenia wysokości kosztów procesu). Sporność tych decyzji, przy określonych uregulowaniach procesowych powoduje, że w praktyce praca referendarzy sądowych w postępowaniu karnym bywa nieefektywna i nie tylko nieodciążająca sędziów od ich obowiązków, ale także wręcz przedłużająca niektóre postępowania wypadkowe.

Jest to efektem przyjęcia w k.p.k. ogólnej zasady, że od postanowienia lub zarządzenia referendarza sądowego w postępowaniu karnym przysługuje zawsze sprzeciw (art. 93a § 3 k.p.k.). W konsekwencji skutek zaskarżenia decyzji referendarza ma zawsze charakter kasatoryjny, a w dodatku otwiera drogę do sądowego postępowania dwuinstancyjnego, angażującego sędziów zarówno w pierwszej instancji, jak i w drugiej. Instytucja sprzeciwu zatem powoduje:

- nieefektywność pracy referendarza, gdyż niezależnie od nakładu pracy i merytorycznej jakości użytych argumentów skutek ma zawsze charakter kasatoryjny,
- przyjęcie istnienia faktycznej trójinstancyjności w sprawach poddanych kompetencjom referendarzy, mających z reguły charakter drugorzędny dla istoty procesu,
- zbędne obciążenie sądów odwoławczych (poprzez przyznanie prawa zaskarżenia decyzji sądu pierwszej instancji po sprzeciwie od decyzji referendarza) albo zbędne obciążenie sądów pierwszej instancji

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 911 ze zm., dalej: k.k.w.

(w sytuacji gdyby ustawodawca uznał potrzebę poddania decyzji referendarza kontroli przez sąd odwoławczy),

- przedłużenie postępowania w tych drugorzędnych kwestiach incydentalnych (poprzez angażowanie trzech organów, w tym niekiedy z koniecznością przesyłania akt sprawy)⁴,
- zwiększenie obciążeń sekretariatu (przez konieczność wykonywania decyzji kolejnej instancji),
- w niektórych przypadkach – nieadekwatność środka zaskarżenia do intencji osoby wnoszącej tej środek – brak możliwości wniesienia sprzeciwu do części decyzji (np. w sytuacji, gdy uprawniony do sprzeciwu kwestionuje jeden z wielu punktów, ustalonych w trybie art. 626 § 2 k.p.k. kosztów).

Najpoważniejszą jednak szkodą, z punktu widzenia pozycji ustrojowej referendarzy, jest przekonanie uczestników postępowania o znikomej mocy prawnej decyzji referendarskich (skoro do ich zakwestionowania wystarczające jest złożenie nieargumentowanego sprzeciwu) i co się z tym wiąże, zwłaszcza w decyzjach o charakterze uznaniowym (typu wysokość należności świadka i biegłego), pewne uzależnienie tych decyzji od wniosków uczestników postępowania. To prowadzi – wbrew intencjom ustawodawcy – do zagrożenia niezależności referendarzy, gwarantowanej przez art. 151 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵. Siłą rzeczy bowiem referendarz sądowy może być bardziej podatny na uwzględnianie wniosków w całości, ponieważ ma świadomość, że w przypadku niepodzielenia wniosku uczestnika może on wykorzystać instytucję sprzeciwu.

Co interesujące, Kodeks karny wykonawczy nie przewiduje instytucji sprzeciwu od decyzji wydanych przez referendarza sądowego, przewiduje zaś możliwość wniesienia zażalenia do sądu, w którym wydano decyzję, z wstrzymaniem wykonalności decyzji referendarskiej (art. 20a k.k.w.). W mojej ocenie jest to rażąca niekompatybilność systemu prawa karnego. Niekiedy może dochodzić do niezrozumiałych sytuacji w tym samym postępowaniu wykonawczym, gdy od postanowienia referendarza o ustaleniu kosztów

⁴ To w praktyce jest niekiedy wykorzystywane do obstrukcji postępowania wykonawczego w zakresie kosztów w celu odsunięcia w czasie obowiązków ich zapłacenia.

⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm., dalej: u.s.p.

na podstawie art. 626 § 2 k.p.k. będzie przysługiwał sprzeciw, otwierający drogę do dwuinstancyjnego postępowania, od postanowienia referendarza o rozłożeniu tych kosztów na raty lub nawet ich umorzeniu zaś będzie przysługiwać zażalenie do sądu wykonującego orzeczenie (art. 49 i 51 w związku z art. 206 § 2 k.k.w.).

Reasumując zatem, stoję na stanowisku, że wzmocnieniu pozycji ustrojowej referendarzy, a co za tym idzie – większej efektywności ich pracy, służyłoby przyjęcie w k.p.k. rozwiązań znanych i ugruntowanych w ramach postępowania wykonawczego, a w szczególności przyjęcie, że od postanowień i zarządzeń referendarza sądowego w postępowaniu karnym przysługiwałoby zażalenie (z ewentualnym wstrzymaniem wykonania niektórych decyzji do czasu prawomocności), a nie sprzeciw. Kwestią otwartą byłoby, czy kontrola instancyjna powinna być sprawowana przez sąd pierwszej czy drugiej instancji. Wydaje się, dla uproszczenia struktury i przyspieszenia postępowań międzyinstancyjnych, że kompetencje odwoławcze, poza nielicznymi wyjątkami, powinien mieć sąd pierwszej instancji.

Przyjęcie takich rozwiązań do tego rodzaju spraw, w których uprawnienia orzecznicze mają obecnie referendarze sądowi, umożliwiłoby jednocześnie rozważenie rozszerzenia kompetencji referendarzy w postępowaniu karnym także do bardziej istotnych decyzji, z zagwarantowaniem uczestnikom prawa sprzeciwu (ze skutkiem kasatoryjnym), otwierającego przecież drogę sądową. Wówczas ta ostatnia kategoria stanowiłaby swojego rodzaju dobrowolne poddanie się decyzji referendarza sądowego.

Asystent sędziego

Przepis art. 155 § 1 u.s.p., w zakresie postępowań sądowych, ogranicza kompetencje asystentów do czynności zmierzających do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania. Szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów⁶. Zgodnie z § 2 ust. 1 asystent

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 1270.

sporządza projekty zarządzeń, orzeczeń i ich uzasadnień na zlecenie sędziego i pod jego kierunkiem, zgodnie z § 2 ust. 2 zaś może wykonywać samodzielnie, ale na zlecenie sędziego – analizę akt sprawy we wskazanym zakresie, kontrolę stanu spraw odroczonech, zawieszonych lub oczekujących na podjęcie czynności, pisma o nadesłanie informacji lub dokumentów niezbędnych do przygotowania sprawy do rozpoznania, udzielenie odpowiedzi na pisma niebędące pismami procesowymi, gromadzenie, we wskazanym zakresie, orzecznictwa i literatury przydatnych w sprawie.

Jak widać z powyższego, kompetencje asystenta sędziego mają charakter całkowicie niesamodzielny i to nawet w sytuacjach, gdy rozporządzenie przyznaje „samodzielne” uprawnienie. Każdorazowo bowiem jest to uzależnione od zlecenia sędziego. To jest, w moim przekonaniu, główny problem nieadekwatnej do nakładów efektywności asystentów. W sytuacji tak ukształtowanej pozycji ustrojowej asystentów to sędzia jest inicjatorem, moderatorem, kontrolerem i ostatecznym odbiorcą pracy wykonywanej przez asystenta. To oczywiście oznacza dodatkowe obowiązki sędziego, zwłaszcza gdy do pomocy zostaje mu przydzielony asystent bez większego stażu i doświadczenia (a takich jest większość), a często też przeciętny merytorycznie. W sytuacji, gdy sędzia ma zlecać asystentowi czynności, a następnie oczekiwać na wykonanie⁷, kontrolować, poprawiać itd., to często uznaje, zwłaszcza w odniesieniu do drobniejszych spraw (np. zarządzeń czy prostych, rutynowych postanowień), że znacznie efektywniejszą formą pracy z jego strony będzie wykonanie jej samodzielnie niż zlecenie jej asystentowi (zwłaszcza niedoświadczonemu, niezbyt dobremu czy niezaangażowanemu w pracę).

Jednakże znaczna fluktuacja kadr asystenckich i brak zainteresowania ze strony najlepszych absolwentów studiów prawniczych wynika nie tylko z wysokości wynagrodzeń, które notabene w ostatnim czasie uległy znaczącej poprawie, ale też, w moim przekonaniu, z powodu stosunkowo niskiej pozycji ustrojowej asystenta jako niesamodzielnego pomocnika sędziego. Wydaje się oczywiste, że absolwenci studiów prawniczych mają swoje ambicje i nie chcą, generalnie, pełnić funkcji wyłącznie usługowych względem sędziów.

W konsekwencji przyjęty model asystentury powoduje, że zatrudnienie na stanowisku asystenta nie było i nie jest wystarczająco atrakcyjne dla

⁷ Przy uwzględnieniu tego, że asystenta do pomocy ma raz na jakiś czas.

najlepszych absolwentów studiów prawniczych, ubiegających się przede wszystkim o przyjęcie na aplikacje: sądową, prokuratorską, adwokacką, radcowską czy notarialną. Brak doświadczenia i umiejętności praktycznych zaś, a często braki w wiedzy i, niekiedy, brak zaangażowania w pracę powodują, że sędziowie niechętnie zlecają asystentom prace wymagające od sędziego znacznego nakładu pracy w przygotowaniu asystenta do określonego zadania, ponieważ wiedzą, że następnie i tak będą musieli tę pracę szczegółowo skontrolować i poprawić. Ponadto w praktyce można zaobserwować u niektórych asystentów brak dbałości o jakość czy formę przygotowywanych projektów właśnie z tego powodu, że ostateczną wersję orzeczenia, uzasadnienia czy zarządzenia i tak sporządzi sędzia, poprawiwszy błędy czy niedokładności, a także często literówki w projektach przygotowanych przez asystentów. Trzeba przy tym pamiętać, że praktycznie żaden asystent nie pracuje na rzecz jednego sędziego, co z kolei przekłada się na faktyczną niemożność zwolnienia asystenta w przypadku, gdy sędzia nie chce z nim pracować.

Warto dostrzec, że zupełnie inna jest pozycja ustrojowa asystentów w prokuraturze. Zgodnie z art. 175 § 2 i 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁸ asystent prokuratora – w zastępstwie i na podstawie pisemnego upoważnienia prokuratora, a zatem generalnie samodzielnie – wykonuje bieżące czynności nadzoru nad dochodzeniem, przeprowadza czynności procesowe, takie jak przesłuchanie świadka, zatrzymanie rzeczy i przeszukiwanie, oględziny, eksperyment, a nadto, całkowicie samodzielnie, wykonuje czynności administracyjne związane z prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych oraz z przygotowaniem decyzji kończących te postępowania.

Warto tu zwrócić uwagę nawet na nomenklaturę ustaw. O ile u.s.p. odwołuje się do „zlecenia sędziego”, co można rozumieć jako każdorazowe, w określonej sprawie, zakreszenie zleconych zadań, o tyle ustawa Prawo o prokuraturze odwołuje się do „pisemnego upoważnienia prokuratora”, które może dotyczyć określonej sprawy, ale może też mieć charakter generalny (na przykład upoważnienie do wykonywania czynności nadzorczych w sprawach przydzielonych temu prokuratorowi).

⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 390.

Niezrozumiałe jest to różnicowanie ustawowych kompetencji asystentów w sądzie i prokuraturze, przekładające się na całkowicie odmienną pozycję ustrojową. O ile w sądzie można mówić o asystencie jako osobie wykonującej prace pomocnicze (usługowe) na rzecz sędziego, o tyle w prokuraturze asystent jest samodzielnym pomocnikiem w sprawach przydzielonych temu prokuratorowi. Tu, jak się wydaje, leży podstawowy problem.

Trudno dostrzec jakiegokolwiek przeciwwskazania ku zwiększeniu samodzielności asystentów sędziego, co zdecydowanie wzmocniłoby pozycję ustrojową tej grupy zawodowej, a w konsekwencji istotnie odciążałoby sędziów od niektórych obowiązków. Jak już wskazano w części wstępnej, nieprzekraczalną granicą jest sfera orzecznicza – wydawanie wyroków, postanowień czy przeprowadzanie czynności procesowych na rozprawie sądowej. Ale poza tą sferą jest cały szereg decyzji czy czynności, które mogą być wykonywane przez asystenta samodzielnie (w sensie: pod swoim nazwiskiem) – na podstawie pisemnego upoważnienia sędziego (o charakterze ogólnym lub szczególnym).

Do takich decyzji należą przede wszystkim zarządzenia, w tym zarządzenia zaskarżalne. Zarządzenia niezaskarżalne, wydawane w prowadzonej przez sędziego sprawie, dotyczą często kwestii drugorzędnych albo wręcz technicznych. Takie zarządzenie w każdej chwili może być zmienione przez sędziego, jeżeli uzna on jego niewłaściwość. Trudno zaś zakładać, że asystent wyda np. zarządzenie o wyznaczeniu terminu rozprawy głównej bez kontaktu z sędzią (rola sędziego w takim wypadku sprowadziłaby się tylko do wskazania asystentowi w formie ustnej terminu). Dlatego brak jest jakiegokolwiek przeszkód, by uprawnnić asystentów sędziów w sposób ogólny do wydawania zarządzeń niezaskarżalnych (przy istnieniu pisemnego upoważnienia sędziego do takich czynności).

Inna jest natomiast cecha zarządzeń zaskarżalnych (np. o zwrocie aktu oskarżenia z przyczyn formalnych – art. 337 § 1 k.p.k., o odmowie przyjęcia środka odwoławczego – art. 429 § 1 k.p.k. czy o odmowie wyrażenia zgody na kontakt telefoniczny – art. 217c § 4 k.k.w.), gdyż z reguły dotyczą one zagadnień znacznie poważniejszych z punktów widzenia toku postępowania lub interesów jego uczestników. Także w tej sytuacji jednak jest możliwe przyjęcie pewnej samodzielności asystentów, wymagającej od nich dbałości o jakość decyzji – poprzez ustawowe uprawnienie asystentów do wydania takich zarządzeń, jednakże pod warunkiem zatwierdzenia takiego zarządzenia przez

sędziego. Byłaby to konstrukcja znana z postępowania przygotowawczego, gdy niektóre decyzje policjantów muszą być zatwierdzone przez prokuratora (np. postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu śledztwa – art. 305 § 3 k.p.k.). Brak zatwierdzenia oznacza przecież brak mocy prawnej takiego zarządzenia, zatwierdzenie przez sędziego z kolei oznacza moc prawną równą zarządzeniu wydanemu przez sędziego (z datą zatwierdzenia). W mojej ocenie ta samodzielność w podejmowaniu decyzji i jej uzasadnieniu (zarządzenia zaskarżalne wymagają uzasadnienia z urzędu – art. 99 § 2 k.p.k.) nie tylko wpłynęłaby na wzmocnienie pozycji ustrojowej asystentów w ich i społecznym odczuciu, ale także spowodowałaby większą staranność i dbałość o jakość także ze strony samych asystentów. Zresztą sędzia odmawiający zatwierdzenia z powodu niewystarczającej jakości zarządzenia mógłby domagać się ponownego wydania takiego zarządzenia przez asystenta, a jednocześnie dysponowałby materiałem wskazującym na jakość pracy asystenta (czego w tej chwili nie ma, gdyż decyzje lub ich uzasadnienia, nawet gdy projekty przygotowywał asystent, w znacznej mierze są „poprawione” przez sędziów).

Kolejną sferą umożliwiającą zwiększenie samodzielności asystentów są czynności procesowe. Oczywiście jest, że asystent sędziego nie może prowadzić rozprawy. Dlaczego jednak nie może wykonywać takich czynności poza rozprawą, jak asystent prokuratora (zwłaszcza przesłuchań świadków, przeprowadzenia eksperymentu czy oględzin)? Przecież materiały dowodowe ujawniane na rozprawie w większości pochodzą z czynności procesowych wykonywanych nie przez prokuratorów, a przez policjantów (a zatem często nawet nieprawników), czy asystentów prokuratorskich. Umożliwienie asystentom wykonywania takich czynności znacznie zredukowałoby czasochłonne obowiązki sędziowskie. W szczególności bowiem asystent mógłby dokonać przesłuchania świadka w miejscu zamieszkania (gdy świadek nie może stać się z powodów zdrowotnych), wykonać oględziny na miejscu zdarzenia i udokumentować to w formie protokołu, a ewentualnie formie wizualnej (materiał zdjęciowy, wideo) czy dokonać eksperymentu poza budynkiem sądowym. obecnie czynności te, choć same w sobie nie zajmują z reguły dużo czasu, są bardzo czasochłonne dla sędziego, gdyż wiążą się z wyjazdami, często poza miejscowość stanowiącą siedzibę sądu.

Oczywiście jest, że gdyby sędzia uznał, że z racji wagi danej czynności procesowej konieczne jest jej wykonanie jej przez niego samego, to nie

upoważniłby asystenta do jej przeprowadzenia lub powtórzyłby tę czynność samodzielnie. Tyle że w praktyce chodzi często o czynności proste, mało istotne dla postępowania, np. świadkowie z reguły zaślaniają się niepamięcią, co w konsekwencji powoduje wykorzystanie protokołów z postępowania przygotowawczego.

Rozważenia też wymagałaby możliwość zlecenia asystentowi przesłuchania świadków poza rozprawą sądową, zgłoszonych przez strony dopiero w postępowaniu sądowym. Aktualnie wnioski dowodowe o przesłuchanie takich świadków często mają charakter obstrukcyjny (i liczą wówczas nawet kilkadziesiąt pozycji), tezy dowodowe zaś są tak konstruowane, że niemożliwe jest ustalenie, bez przesłuchania świadka, czy świadek ma wiedzę istotną dla postępowania czy nie. Ponadto, zdarzają się wnioski dowodowe o przesłuchanie świadków, zmierzające tylko do wykrycia właściwego dowodu (art. 169 § 2 k.p.k.), np. ustalenie danych świadka zdarzenia przez przesłuchanie innego świadka. W takich sytuacjach asystent, działający z upoważnienia sędziego, mógłby dokonać wstępnej weryfikacji takich wniosków poprzez przesłuchanie, czy to na posiedzeniu w budynku sądowym, czy to w miejscu przebywania świadka. Gdyby dysponował takim protokołem przesłuchania przez asystenta, przewodniczący składu orzekającego mógłby podjąć decyzję stosownie do art. 350a k.p.k. To również w znacznej mierze ograniczyłoby czynności na niektórych rozprawach sądowych.

W tym kontekście warto wspomnieć też o przepisie § 338 ust. 1 regulaminu urzędowania sądów powszechnych⁹, zgodnie z którym korespondencję osoby tymczasowo aresztowanej cenzuruje sędzia sądu, do którego dyspozycji osoba ta pozostaje, lub przewodniczący wydziału. Wydaje się, że jest to właśnie jedna z czynności faktycznych w toku postępowania karnego, którą mogą bez przeszkód wykonywać asystenci sędziów, co w sposób oczywisty odciążałoby sędziów, zwłaszcza przy prowadzeniu wieloosobowych spraw z zakresu przestępczości zorganizowanej, w których nierzadko jest stosowanych równocześnie kilkanaście tymczasowych aresztowań, a korespondencja do i od pozbawionych wolności dochodzi do kilkudziesięciu listów

⁹ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 867.

tygodniowo. Należy przy tym odrzucić argumenty, że przekazanie tych kompetencji sędziom jest wynikiem ochrony tajemnicy korespondencji. Asystent sędziego jest przecież pełnoprawnym pracownikiem sądu, przeszkolonym w zakresie zachowania tajemnic służbowych, ponoszącym odpowiedzialność dyscyplinarną za ich ujawnienie. Poza tym asystent sędziego z reguły ma dostęp do danych znacznie bardziej wrażliwych, zawartych w aktach sprawy, odnoszących się do życia oskarżonego czy pokrzywdzonego albo ich stanu zdrowia.

Na koniec należy uznać, że wzmocnieniu pozycji ustrojowej asystenta, ale też zwiększeniu odpowiedzialności w ramach wykonywanej pracy, sprzyjałoby zwiększenie samodzielności asystentów, w szczególności przyznanie im uprawnień w zakresie podejmowania niektórych decyzji (zarządzeń), a także podejmowania niektórych czynności, w tym procesowych. By osiągnąć ten stan rzeczy, niezbędna jest jednak zmiana ustawowa przez uzupełnienie art. 155 § 1 u.s.p. o uprawnienie wykonywania innych czynności przewidzianych w ustawach procesowych.

O odciążeniu wymiaru sprawiedliwości przez powierzenie sankcjonowania administracji – przestanki oraz wyzwania

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozdziału jest analiza możliwości odciążenia wymiaru sprawiedliwości przez konwersję części wykroczeń w delikty administracyjne. Autor wskazuje na dopuszczalność takiego zabiegu, zwraca jednak uwagę na różnice pomiędzy poszczególnymi modelami odpowiedzialności prawnej. Ustawodawca dokonujący wyboru odpowiedzialności administracyjnej powinien uwzględnić jej obiektywny charakter i określić katalog przesłanek zwalniających z odpowiedzialności. Jednocześnie nie bez znaczenia jest fakt, że o odpowiedzialności administracyjnej orzeka organ administracji, a więc podmiot wchodzący w skład władzy wykonawczej i niewyposażony w przymiot niezależności. Powoduje to konieczność rozważenia szkoleń i profesjonalizacji urzędników prowadzących postępowania administracyjne w sprawach sankcyjnych.

Słowa kluczowe: administracyjna kara pieniężna, sankcja administracyjna, depenalizacja odpowiedzialności prawnej

SUMMARY

The subject of this Chapter is an analysis of the possibility of relieving the judicial system by converting some minor offenses into administrative torts. The Author points out the possibility of such a procedure, noting, however, the differences between the various models of legal responsibility. When choosing administrative liability, the legislator should consider its objective nature and define a catalog of grounds for exemption from liability. At the same time, it is not insignificant that administrative liability is adjudicated by an administrative body, that is, an entity that is part of the executive branch and not equipped with the attribute of independence. This makes it

necessary to consider the training and professionalization of officials conducting administrative proceedings in sanction cases.

Keywords: administrative monetary penalty, administrative sanction, depenalization of legal liability

Wstęp

Ważnym elementem debaty o możliwości odciążenia wymiaru sprawiedliwości jest dyskusja o przekazaniu orzekania w sprawach obecnie powierzonych sądom powszechnym na ścieżkę postępowania administracyjnego. Dotyczy to przede wszystkim, lecz nie wyłącznie, orzekania w sprawach wykroczeniowych¹. Ten kierunek zmian w prawie wynika z docenienia niewątpliwych zalet postępowania przed organami administracji publicznej, tj. przede wszystkim szybkości procedowania, a tym samym nieuchronności sankcji stanowiącej odpowiedź państwa na naruszenie prawa. Jak wiadomo, znaczące obciążenie sądów powszechnych² powoduje, że zarówno dla prawodawcy, jak i jednostki zainteresowanej orzeczeniem niesatysfakcjonująca wydaje się szybkość orzekania sądów w sprawach wykroczeniowych, szczególnie biorąc pod uwagę krótkie terminy przedawnienia³. Mając powyższe na uwadze,

¹ Należy zwrócić uwagę, że samo zjawisko związane ze zwiększającą się rolą organów administracji w systemie odpowiedzialności jednostki jest znacznie szersze. Od kilkadziesiąt lat są obserwowane działania ustawodawcy, związane z depenalizacją odpowiedzialności prawnej i konwersją dotychczasowych przestępstw oraz wykroczeń w delikty administracyjne [zob. np. A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 37]. Zjawisko administratywizacji karania nie jest jednak związane wyłącznie z odejściem od gwarancji właściwych prawu karnemu oraz wykroczeniowego, lecz dotyczy także elementów życia społecznego dotychczas w ogóle nie sankcjonowanych (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego [dalej: NSA] z 19 października 2015 r., sygn. akt II OPS 1/15).

² W raporcie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości autorstwa K. Jońskiego na temat efektywności sądownictwa powszechnego wskazuje się na duży odsetek spraw błahych, rozpoznawanych przed sądami rejonowymi (*idem*, *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, Warszawa 2016, s. 121).

³ Zgodnie z art. 45 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119: „Karałność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego

w pełni zasadne wydaje się uwzględnienie aparatu administracyjnego jako tego segmentu władz publicznych, który w pewnym stopniu mogą przejąć od sądów powszechnych orzekanie w sprawach sankcyjnych.

Tym samym celem niniejszej pracy będzie określenie zarówno przesłanek, jak i wyzwań związanych z przekształceniem wykroczeń w delikty administracyjne, a w warstwie ustrojowej – z konwersją orzekania o odpowiedzialności jednostki w formie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w orzekanie przez administrowanie. Tak postawione zadanie wynika z faktu, że zakreślona problematyka napotyka wyzwania zarówno na etapie określenia konkretnych czynów zabronionych, transponowanych na grunt prawa administracyjnego, jak i na etapie stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Zwiększająca się już od lat rola aparatu administracyjnego w szeroko pojętym sankcjonowaniu naruszeń prawa uwypukla konkretne problemy, wiążące się z powierzeniem urzędnikom administracji orzekania w sprawach niezwykle istotnych, a nierzadko również bardziej od sankcji karnych dolegliwych administracyjnych kar pieniężnych⁴.

Należy zastrzec, że celem niniejszej pracy nie jest sama ocena zasadności powierzenia administracji konkretyzacji sankcji w miejsce organów wymiaru sprawiedliwości. Tematyka ta, związana z postępującym procesem depenalizacji odpowiedzialności prawnej⁵, przekracza niewątpliwie ramy opracowania. Trzeba także odnotować, że administracja zyskuje coraz to większą rolę w systemie odpowiedzialności prawnej nie tylko jako efektywniejszy (oraz ekonomiczniejszy) „zamiennik” sądownictwa. Wzrost znaczenia samego

popęnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu”.

⁴ Tytułem przykładu można wskazać na administracyjne kary pieniężne za naruszenie przepisów 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1 ze zm.), które mogą wynosić do 20 milionów euro, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego. Przy tym znaczna wysokość sankcji administracyjnych nie jest wyjątkiem – przeciwnie, staje się ona zasadą, mającą na celu skutecznie odstraszać przedsiębiorców i inne jednostki od naruszania norm prawa administracyjnego.

⁵ Zob. W. Zalewski, *Administratywizacja prawa karnego*, [w:] *Administratywizacja prawa karnego czy kryminalizacja prawa administracyjnego?*, red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021, s. 91; wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

systemu prawnego i jurydyzacja życia społecznego powodują konieczność usankcjonowania naruszeń coraz to większej liczby ustaw. Sankcjonowanie to może oczywiście mieć miejsce za pomocą regulacji prawnokarnej, niemniej ta powinna być zarezerwowana dla czynów godzących w dobra prawne, a nie tylko interes państwa związany z przestrzeganiem prawa⁶. O ile sankcja karna stanowi *ultima ratio*⁷, o tyle rola sankcji administracyjnej wiąże się z zapewnieniem poszanowania porządku prawnego⁸ oraz efektywności działania samej administracji publicznej⁹.

W doktrynie wybrzmiewają liczne głosy, dostrzegające zagrożenia związane z powyższym zjawiskiem. Wiązą się one przede wszystkim z odmiennym charakterem odpowiedzialności administracyjnej, będącej odpowiedzialnością obiektywną, brakiem możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności prawnej pomimo wystąpienia przyczyn „usprawiedliwiających” sprawcę¹⁰. Po uwzględnieniu powyższego wydaje się, że administracja może do pewnego stopnia pełnić funkcję odciążającą sądownictwo powszechne w sprawach mniejszej wagi. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wynika bowiem, że do ustawodawcy należy określenie granic pomiędzy

⁶ Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148 wskazuje, że odpowiedzialność karna, w ramach której wymierzane są kary „kryminalne”, ma silne konotacje moralne i oznacza stygmatyzację (napiętnowanie) skazanego.

⁷ L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 14.

⁸ Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26: „administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa [...], ale przede wszystkim stanowi środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa”.

⁹ L. Staniszevska wskazuje, że „[c]elem administracyjnej kary pieniężnej jest zabezpieczenie realizowania stałej i obowiązkowej działalności administracji, zmierzającej bezpośrednio do urzeczywistniania wartości dobra wspólnego. Środki te mają zabezpieczyć porządek administracyjnoprawny, ich główną funkcją jest zatem zapewnienie sprawnego administrowania, zabezpieczenie wykonania zadań przez administrację, restytucja zmierzająca do przywrócenia stanu zgodnego z prawem” (*eadem*, *Kodyfikacja administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu prawnego na styku z odpowiedzialnością karną*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 200 *et seq.*).

¹⁰ M. Wincenciak, *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 1183; M. Rogalski, *Aksjologia administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 1202.

prawem karnym a prawem administracyjnym¹¹. Podmiot ten wskazuje również na liczne wymogi, związane z koniecznością poszanowania autonomii pojęcia „sprawy karnej” na gruncie art. 42 Konstytucji RP¹². Niemniej zastrzeżenia te należy odnieść przede wszystkim do powierzenia administracji nakładania kar w sprawach niegdyś karnych, podczas gdy sankcje wykroczeniowe mają charakter zbliżony do sankcji administracyjnych, biorąc pod uwagę cele tych regulacji¹³. Ponadto, z perspektywy aksjologii Konstytucji RP, dyskusje dotyczące relacji pomiędzy poszczególnymi dziedzinami prawa, muszą uwzględnić pierwszeństwo imperatywowi związanemu z koniecznością zapewnienia przestrzegania porządku prawnego. Imperatywu tego z pewnością nie realizuje sytuacja, w której sprawca wykroczenia może w prosty sposób uniknąć odpowiedzialności przez podejmowanie czynności prowadzących do odwołania wyroku przez sąd, a w konsekwencji do umorzenia postępowania wykroczeniowego z uwagi na przedawnienie czynu.

¹¹ We wspomnianym wyroku TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, TK uznaje, „że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej”.

¹² W orzecznictwie TK nie ukształtowało się jednolite stanowisko dotyczące możliwości kwalifikacji odpowiedzialności administracyjnej z perspektywy art. 42 Konstytucji RP. Według jednego z nurtów, „konsekwencją przyjęcia tezy, że kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, jest to, że nie mogą być one objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji” (wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125). W innym orzeczeniu TK wskazuje jednak na możliwość odpowiedniego stosowania gwarancji art. 42 Konstytucji RP do innych sankcji represyjnych, w ramach których orzekać mogą również organy administracji publicznej (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50).

¹³ W doktrynie przyjmuje się, że założeniem sankcji wykroczeniowej jest m.in., aby sprawcy „w przyszłości dawali posłuch normie administracyjnej, regulującej codzienne funkcjonowanie w społeczeństwie” (M. Grudecki, *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 7–8, s. 165).

Przesłanki powierzenia administracji sankcjonowania dotychczasowych wykroczeń

Przechodząc do omówienia przesłanek zmiany trybu karania jednostki, podstawowym wyznacznikiem dopuszczalności owej zmiany powinno być uwzględnienie przez ustawodawcę celu danej sankcji prawnej. Inny cel przyświeca sankcji karnej, a inny sankcji administracyjnej. Przy regulacji karnoprawnej główny akcent jest położony na zapewnienie funkcji ochronnej, sprawiedliwościowej, gwarancyjnej czy kompensacyjnej¹⁴. W opozycji do powyższego głównym celem sankcji administracyjnej jest zapewnienie poszanowania prawa przez jednostkę (funkcja ochronna sankcji). Tymczasem, jak już wspomniano, sankcja administracyjna ma stanowić skuteczny instrument przymusu administracyjnego, pozwalający administracji na skuteczne wykonywanie zadań publicznych. TK, omawiający te różnice:

[...] za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję. TK dostrzega poza główną funkcją sankcji administracyjnej, czyli prewencją, również jej funkcję dopełniającą lub uboczną, którą określa jako represyjną. Zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje represyjną i prewencyjną z tym, że w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, o tyle w przypadku sankcji administracyjnych funkcją główną jest funkcja prewencyjna¹⁵.

W nawiązaniu do tych różnic sankcje wykroczeniowe również można podzielić na te o charakterze kryminalnym (zbliżone do przestępstw) oraz o charakterze porządkowym („administracyjne”)¹⁶. Powierzenie administracji orzekania w sprawach wykroczeń kryminalnych nie jest zasadne, gdyż wiąże się z oceną przez organ administracji (a więc podmiot pozbawiony przymiotu niezależności i niezawisłości) winy sprawcy czynu. Przy wykroczeniach

¹⁴ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 39.

¹⁵ Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

¹⁶ M. Grudecki, *op. cit.*, s. 166 *et seq.*

kryminalnych element oceny winy wydaje się konieczny, ponieważ popełnienie przez sprawcę czynu o charakterze wykroczenia kryminalnego (np. kradzieży poniżej granicy przepołowienia) jest traktowane jako czyn karygodny, aczkolwiek o stosunkowo niewielkim stopniu społecznej szkodliwości. Tymczasem wykroczenia porządkowe mają charakter zbliżony do deliktów administracyjnych. Ich popełnienie wiąże się z naruszaniem porządku publicznego lub interesów organów władzy publicznej. Przy czynach będących obecnie wykroczeniami porządkowymi uprawnione wydaje się powierzenie karania administracji, a w aspekcie materialnym – rezygnacja z zasady winy i posłużenie się odpowiedzialnością obiektywną, tj. odpowiedzialnością za zaistnienie stanu bezprawności.

Powyższe ustalenia można zobrazować dwoma przykładami. Po pierwsze, art. 96 § 3 k.w. sankcjonuje niewskazanie, na żądanie uprawnionego organu, osoby, której właściciel powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Należy uznać, że przepis ten statuuje wykroczenie o charakterze porządkowym. Jego naruszenie bezpośrednio utrudnia organom uprawnionym wykonywanie zadań związanych ze ściganiem wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Popełnienie wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. wyłącznie pośrednio godzi w samo dobro prawne, chronione przepisami rozdziału XI k.w.

W obecnym stanie prawnym odpowiedzialność za popełnienie wskazanego wykroczenia wymaga ustalenia, że sprawca (właściciel lub posiadacz pojazdu¹⁷) w sposób zawiniony dopuścił się czynu niewskazania kierującego, a czyn ten jest społecznie szkodliwy. Trudno wyobrazić sobie praktyczne znaczenie zasady winy w sytuacji, w której znaczna część wykroczeń z omawianego przepisu polega na zignorowaniu wezwania policji, straży miejskiej lub innego podmiotu uprawnionego. Oczywiście mogą zdarzyć się sytuacje wyjątkowe, związane z niemożliwością udzielenia odpowiedzi na wezwanie (np. właściciel jest w śpiączce) lub usprawiedliwionym brakiem wiedzy właściciela o tym, kto kierował pojazdem stanowiącym jego własność (np. kradzież pojazdu). Niemniej w takiej sytuacji derogowanie z systemu prawnego art. 96 § 3 k.w. i ustanowienie odpowiadającego mu deliktu administracyjnego wydaje się rozwiązaniem funkcjonalnym. Skoro bowiem celem

¹⁷ Wyrok SN z 13 września 2017 r., sygn. akt IV KK 42/17, LEX nr 2365176.

tego przepisu wydaje się umożliwienie skutecznej realizacji zadań przez uprawnione organy, to takie naruszenie może być sankcjonowane na gruncie odpowiedzialności administracyjnej. Wywoła to przede wszystkim taki skutek, że sankcjonowane będzie samo nieudzielenie odpowiedzi i niewskazanie kierującego pojazdem przez właściciela tego pojazdu¹⁸. Obiektywny charakter odpowiedzialności spowoduje niejako „podwyższenie” wymagań kierowanych wobec właścicieli pojazdów mechanicznych i prawne zobligowanie tych podmiotów do posiadania wiedzy o podmiotach korzystających z pojazdu w danym czasie¹⁹. Na gruncie sprawy wykroczeniowej obwiniony mógłby argumentować, że użyzył samochód kilku osobom i nie ma pewności, która z nich kierowała pojazdem w chwili popełnienia wykroczenia polegającego np. na przekroczeniu dozwolonej prędkości. Tymczasem w postępowaniu administracyjnym sankcji będzie podlegać samo niewskazanie kierującego pojazdem, niezależnie od powodu takiego zaniechania właściciela pojazdu.

Można zatem stwierdzić, że posłużenie się instytucją deliktu administracyjnego doprowadzi do przeniesienia na właściciela pojazdu ciężaru wykazania danych sprawcy wykroczenia popełnionego przy użyciu auta stanowiącego własność danego podmiotu. Taki skutek jest charakterystyczny dla odpowiedzialności jednostki na gruncie prawa administracyjnego. Obiektywny charakter odpowiedzialności nie zmienia faktu, że ustawodawca powinien unormować katalog przesłanek zwalniających z odpowiedzialności, np. w sytuacji posłużenia się pojazdem przez osobę trzecią bez wiedzy i zgody właściciela pojazdu²⁰. Niemniej należyte określenie katalogu tych

¹⁸ NSA wskazuje, że „brak badania winy jest elementem konstytutywnym pieniężnych kar administracyjnych, odróżniającym je od kar prawa karnego, a zatem należy do istoty instytucji prawnej” (wyrok NSA z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 848/13, LEX nr 1779072).

¹⁹ Zgodnie z art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572) administracyjna kara pieniężna jest sankcją orzeczaną w następstwie „naruszenia prawa”. Oznacza to, że dla nałożenia kary pieniężnej wystarczające jest zaistnienie stanu bezprawności, który w omawianym przypadku (zależnie od konkretnego brzmienia normy sankcjonowanej) wiązać należy z odmową udzielenia przez właściciela lub posiadacza pojazdu informacji na żądanie podmiotu uprawnionego.

²⁰ Z orzecznictwa TK wynika bowiem, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru odpowiedzialności absolutnej, a „naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić” (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50).

przesłanek jest zadaniem prawodawcy, gdyż z założenia odpowiedzialność administracyjna nie posługuje się pojęciami czynu, winy czy też społecznej szkodliwości, umożliwiającymi przeniesienie elastyczności norm prawnych na etap stosowania prawa i konkretyzacji odpowiedzialności jednostki przy zastosowaniu elementów dyskrecjonalności sędziowskiej²¹.

Powyższe ustalenia nie oznaczają jednak, że zasadna byłaby konwersja każdego wykroczenia porządkowego w delikt administracyjny. Kluczowe znaczenie dla oceny, czy dane naruszenie powinno być sankcjonowane na gruncie prawa administracyjnego, ma również możliwość dookreślenia przesłanek negatywnych odpowiedzialności (przesłanek egzoneracyjnych). O ile w przypadku wykroczenia, polegającego na niewskazaniu kierującego pojazdem, stany faktyczne prowadzące do popełnienia wykroczenia mogą być podobne (w ujęciu typowym właściciel pojazdu nie udziela informacji umyślnie, lub zasłania się niewiedzą), o tyle analiza przepisów rozdziału XI k.w. prowadzi do wniosku, że nie wszystkie wykroczenia uregulowane w tym rozdziale cechują się powtarzalnym stanem faktycznym. Aby nie szukać daleko, art. 92 k.w. sankcjonuje niestosowanie się do znaku lub sygnału drogowego. Powody niezastosowania się do znaku drogowego mogą być różne, w tym również usprawiedliwione, związane z niewłaściwym zachowaniem pozostałych uczestników ruchu drogowego. Mogą to być okoliczności wyłączające bezprawność czynu (sytuacja taka będzie miała miejsce w razie stanu wyższej konieczności [art. 16 k.w.]) lub winę (art. 1 § 2 k.w.) (przekroczenie linii ciągłej w razie wymijania pojazdu zaparkowanego niezgodnie z przepisami). Stosowanie części ogólnej Kodeksu wykroczeń powoduje, że czyn sprawcy może zostać oceniony z uwzględnieniem wszelkich okoliczności faktycznych, w tym powodów naruszenia obowiązku prawnego, a także oceny takiego naruszenia z perspektywy szkodliwości społecznej. W opozycji do powyższego administracyjny model karania oparty na pojęciu deliktu administracyjnego jako stanu bezprawności wymaga jasnego określenia przesłanek wyłączających odpowiedzialność prawną. Oczywiście dopuszczalne jest

²¹ W doktrynie przez dyskrecjonalność sędziowską rozumie się bowiem każdy przejaw swobody sędziego, co można wiązać z oceną stanu faktycznego, a przede wszystkim z pewną dozą swobody w zakresie orzekania o środkach reakcji na popełniony czyn zabroniony (zob. A. Szot, *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016, s. 76 *et seq.*).

posłużenie się pojęciami niedookreślonymi, w tym także charakterystycznymi dla prawa karnego i wykroczeniowego. Już obecnie w art. 189e k.p.a. przewidziano zaniechanie ukarania strony w sytuacji, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej²². Niekiedy wręcz przepisy prawa administracyjnego posługują się kategorią winy²³ przy określaniu znamion deliktu administracyjnego. Nie zmienia to jednak podstawowego ustalenia, że tego typu konstrukcje mają w prawie administracyjnym charakter wyjątku od zasady. Ich utrwalenie w administracyjnym modelu nakładania sankcji prawnej jest możliwe, niemniej należy pamiętać o różnicach ustrojowych pomiędzy organem administracji a sądem. Ten pierwszy podmiot wchodzi w skład władzy wykonawczej, nie jest podmiotem niezależnym, którego zadaniem ustawowym byłoby orzekanie o winie jednostki. Od decyzji organów administracji przysługuje skarga do sądu administracyjnego, niemniej kryterium kontroli sądowo-administracyjnej jest zawężone do legalności działania administracji²⁴. Sądy administracyjne zasadniczo nie przeprowadzają postępowania dowodowego, poza dowodem z akt sprawy administracyjnej oraz uzupełniającym dowodem z dokumentów²⁵. Tym samym powierzenie administracji szerszego orzekania w sprawie wymagającej prowadzenia postępowania ukierunkowanego na udowodnienie winy sprawcy rodzi ryzyko niedostatków kontroli sądowej takiego rozstrzygnięcia²⁶. Powierzenie urzędnikom orzekania o „winie” sprawcy deliktu administracyjnego zbytnio

²² Warto jednak zauważyć, że w świetle zwrotu „strona nie podlega ukaraniu” dane zachowanie dalej ma charakter bezprawny.

²³ Zob. art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1792), który do 2023 r. przewidywał, że działanie sprawcy deliktu administracyjnego powinno być „choćby nieumyślne”.

²⁴ Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267.

²⁵ Zob. art. 106 § 3 oraz art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

²⁶ W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej może być kwalifikowane jako orzekanie w sprawie karnej w rozumieniu art. 6 ust.1 Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. Jednocześnie Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje, że na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC nałożenie teźże sankcji powinno podlegać kontroli sprawowanej przez sąd wyposażony w pełną jurysdykcję co do prawa i co do faktów (wyrok ETPC z 23 października 1995 r., Schmautzer vs. Austria, skarga nr 15523/89, pkt 34–36).

upodabniałoby funkcjonowanie organu do funkcjonowania sądu powszechnego, a więc podmiotu nie tylko niezależnego, ale także fachowego, którego zadaniem ustawowym jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co w sprawach wykroczeniowych następuje przez orzekanie o winie sprawcy wykroczenia oraz adekwatnych środkach reakcji na popełniony czyn zabroniony.

Oznacza to, że przed zdecydowaniem się na przeniesienie części obecnych wykroczeń i ich sankcjonowanie jako delikty administracyjne ustawodawca powinien uwzględnić obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej oraz rozważyć katalog przesłanek pozwalających na zwolnienie się z teź odpowiedzialności. Jest to wymóg także konstytucyjny, ponieważ TK w swoim orzecznictwie wskazuje, że nawet odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego²⁷. Rolą ustawodawcy jest jednak dookreślenie przesłanek realizujących powyższe wymogi, co może być niekiedy trudnym zabiegiem²⁸.

Wyzwania związane z powierzeniem administracji sankcjonowania dotychczasowych wykroczeń

Powyższe postulaty powinny zostać wzięte pod uwagę na etapie stanowienia prawa przez rozważenie katalogu wykroczeń podlegających konwersji oraz negatywnych przesłanek konkretyzacji sankcji administracyjnej. Konieczne

²⁷ Przywołany wyżej wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.

²⁸ Warto w tym miejscu odnotować wyrok NSA z 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 748/14, LEX nr 1775150. W orzeczeniu tym NSA wskazał, że nieprawidłowo organ nałożył karę pieniężną za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej. Pomimo że bezspornie doszło do naruszenia prawa, do przejazdu drogą krajową bez uiszczenia opłaty doszło na skutek błędnego oznaczenia danej drogi przez organ administracji. Tym samym NSA, wobec braku konkretnego przepisu uprawniającego organ do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, na podstawie wykładni prokonstytucyjnej wywiódł że „[jakkolwiek – przyp. P.I.] prawo administracyjne ujemne konsekwencje wiąże z faktem obiektywnego naruszenia prawa, to jednak zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa i zaufania do jego organów, nie do zaakceptowania jest taka sytuacja, gdy korzystającemu z drogi publicznej i stosującemu się do dyrektyw płynących ze znaków drogowych wymierzana jest kara pieniężna stanowiąca w istocie konsekwencję niedopełnienia obowiązku odpowiedniego oznakowania drogi przez właściwe organy administracji publicznej”.

jest zwrócenie uwagi także na pewne wyzwania na etapie stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Jurydyzacja życia społecznego i administratywizacja karania powodują, że coraz częściej organy administracji (a w praktyce – urzędnicy i pracownicy urzędów administracji) orzekają o sankcjach za naruszenie prawa, w tym tych najbardziej dolegliwych, w postaci administracyjnych kar pieniężnych. Jednocześnie działalność ta ma miejsce niejako na uboczu podstawowego przedmiotu działalności administracji publicznej. Podstawowym zadaniem organów administracji jest bowiem wykonywanie zadań ustawowych w ramach poszczególnych dziedzin życia publicznego²⁹. Kary pieniężne w swoim założeniu są instrumentem przymusu państwowego, aktywowanym w razie nieprzebrzegania wiążących jednostkę nakazów i zakazów, co za tym idzie – uniemożliwiania bądź utrudniania wykonywania administracji powierzonych jej zadań³⁰. Ustawodawca, dostrzegający pewien automatyzm odpowiedzialności obiektywnej oraz skuteczność kar pieniężnych, coraz częściej wykorzystuje ten instrument dla realizacji celów niezwiązanych bezpośrednio z działaniami administracji, np. w ramach ochrony zdrowia i życia, ochrony środowiska czy też ochrony danych osobowych. Jednocześnie w urzędach administracji zadania organu w praktyce wykonują pracownicy oraz urzędnicy będący specjalistami w danej dziedzinie działania administracji publicznej. Przykładowo nakładanie kar pieniężnych za nielegalne usunięcie drzewa powierzono

²⁹ Wskazuje na to samo pojęcie „administrowania” jako przedmiotu działalności organów administracji. Za NSA należy przyjąć, że: „Sama działalność administracji publicznej to bezpośrednia, praktyczna realizacja zadań państwa przez powołane do tego organy państwa, zgodnie z przepisami prawa materialnego, które normują treść zadań państwa a w następstwie konsekwencje prawne dla stosunków prawnych, bądź przez ich kształtowanie z mocy prawa bądź jako podstawy władczej indywidualizacji w przewidzianej w przepisach prawa materialnego formie. Działalność administracji publicznej jest to zatem bezpośrednio, praktyczne realizowanie zadań państwa przez kształtowanie stosunków prawnych w określonych dziedzinach życia społecznego, zgodnie z treścią wyznaczoną w normach materialnego prawa administracyjnego” (postanowienie NSA z 11 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 3265/21, LEX nr 3174692, i orzecznictwo tam wskazane).

³⁰ Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, „przyznanie współczesnej administracji kompetencji do stosowania sankcji administracyjnych, a zwłaszcza administracyjnych kar pieniężnych, pozwala jej na skuteczną realizację postawionych przed nią celów i zadań [...]. Pozbawienie administracji tych środków spowodowałoby utrudnienia w realizacji przez administrację jej zadań ochrony porządku publicznego” (L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 358).

wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta)³¹. W urzędach gmin nie są wyodrębniane oddzielne komórki organizacyjne, zajmujące się orzekaniem kar pieniężnych wobec jednostki. Dlatego w praktyce postępowania administracyjne są prowadzone przez pracowników wydziałów ochrony środowiska urzędu gminy, a więc osoby z wykształceniem z zakresu ochrony środowiska (bądź innym pokrewnym). Dla pracownika administracji prowadzącego postępowania z zakresu ochrony środowiska rzeczą naturalną jest określenie gatunku nielegalnie usuniętego drzewa, czego nie można powiedzieć o zasadach prowadzenia postępowania dowodowego, w tym np. swobodnej ocenie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.) czy metodach przesłuchania świadka.

Oczywiście w celu prowadzenia postępowania administracyjnego dany pracownik powinien znać przepisy prawa materialnego i procedury w zakresie niezbędnym do wydawania decyzji administracyjnych. Niemniej najczęściej postępowania prowadzone przez organy bazują na dowodzie z dokumentu, oględzinach oraz dowodach zgromadzonych przez pozostałe instytucje publiczne³². Tym samym w postępowaniu administracyjnym w praktyce rzadkością jest prowadzenie postępowania z osobowych środków dowodowych. Jednocześnie pracownicy i urzędnicy administracji nie podlegają obowiązkowym szkoleniom z zakresu postępowań w przedmiocie nakładania lub wymiaru administracyjnych kar pieniężnych³³. Najczęściej dysponują oni wsparciem radcy prawnego zatrudnionego w urzędzie, opiniującego projekt decyzji pod kątem formalnoprawnym. Niemniej założenia te nie zmieniają podstawowego faktu, że postępowania administracyjne są prowadzone przez osoby nie tylko niemające wykształcenia prawniczego, ale także pozbawione

³¹ Zob. art. 88 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478.

³² Zasadniczo postępowanie wyjaśniające przed organem administracji jest prowadzone w tzw. trybie gabinetowym, a więc bez zachowania jawności zewnętrznej postępowania (A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2025, dział II, rozdz. 1). Należy jednak odnotować, że zgodnie z art. 10 k.p.a. i przepisami szczególnymi, strona ma prawo wzięcia czynnego udziału w postępowaniu, w tym prawo składania wniosków dowodowych i udziału w przesłuchaniu świadka czy oględzinach.

³³ Można w tym miejscu zwrócić uwagę na ogólniejszy obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej (art. 76 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 409, czy też zbliżona regulacja art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135).

instytucjonalnego wsparcia oraz nieprzygotowane do prowadzenia postępowania dowodowego na zasadach zbliżonych do zasad obowiązujących obecnie w postępowaniu wykroczeniowym.

Refleksje te mają charakter prawnoustrojowy, niemniej są związane z doświadczeniami funkcjonowania administracji publicznej. W praktyce mogą one oznaczać, że prowadzący postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, organ ograniczy się do dowodów obciążających stronę, bez przesłuchania strony³⁴ oraz innych dowodów na korzyść strony³⁵. Nieprawidłowość tej praktyki w ostatnich latach została potwierdzona na przykładzie wydawania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego, bez zachowania prawa strony do udziału w postępowaniu i rzetelnego wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy³⁶. Rozwiązanie tego problemu jest związane przede wszystkim z zapewnieniem organom profesjonalnych szkoleń z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w tym wymogów działu IVa k.p.a. Jednocześnie zwiększająca się rola aparatu administracyjnego w systemie odpowiedzialności prawnej jednostki nakazuje postawić pytanie o konieczność dalszej profesjonalizacji substratu osobowego administracji. W odniesieniu do przedmiotu niniejszej pracy profesjonalizacja ta powinna nastąpić przez postawienie wymogu, aby postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej były prowadzone wyłącznie przez osoby, które ukończyły szkolenie i zdały egzamin ze znajomości przepisów procedury administracyjnej oraz praw stron „obwinionych” o popełnienie deliktu administracyjnego.

³⁴ Który to dowód ma, na gruncie art. 86 k.p.a., wyłącznie subsydiarny charakter.

³⁵ Z k.p.a. wynika, że stronie postępowania administracyjnego nie przysługuje wyraźnie wyodrębnione prawo „do obrony”, wobec czego organ może odmówić przeprowadzenia dowodów na wniosek strony, jeśli ustalił daną okoliczność za pomocą innych dowodów. Niemniej w świetle wyroku NSA z 9 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 3945/21, LEX nr 3508987 szereg uprawnień składających się na to prawo można wywieść z art. 10 k.p.a. oraz przepisów stanowiących konkretyzację zasady czynnego udziału, takich jak art. 78 k.p.a.

³⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 marca 2024 r., sygn. V.511.98.2024.AM, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-03/Do_Senatu_wykonanie_wyroku_tk_prawo_jazdy_14.03.2024.pdf (dostęp: 2.06.2025).

Podsumowanie

W ramach podsumowania można wskazać, że kierunek zmian w prawie – polegający na odciążeniu wymiaru sprawiedliwości przez przeniesienie orzekania o odpowiedzialności za naruszenie prawa do organów administracji publicznej – nie jest nowy. Przeciwnie, intensywność owego procesu powoduje przypisanie mu coraz większej wagi zarówno w doktrynie³⁷, jak i orzecznictwie³⁸. Ustawodawcy często zarzuca się zmianę reżimu odpowiedzialności z karnej na administracyjną, bez głębszej refleksji dotyczącej konsekwencji takiej zmiany³⁹. Dlatego też należy postulować, aby konwersja odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej w odpowiedzialność administracyjną została poprzedzona gruntowną analizą, dotyczącą zasad konkretyzacji sankcji po nowelizacji. Automatyzm związany z obiektywnym charakterem administracyjnych kar pieniężnych może niekiedy powodować, że pomimo nałożenia sankcji (a więc osiągnięcia celu ustawodawcy) w odczuciu społecznym sama nałożona kara lub proces jej nałożenia będą postrzegane jako niesprawiedliwe.

Ustawodawca dysponuje dosyć dużą swobodą w wyborze modelu karania jednostki i w przypadku większości czynów o stosunkowo błahym charakterze (a do takich należy zaliczyć wykroczenia) może zadecydować o zmianie modelu karania na model administracyjny. Co więcej, zmiana ta może odbyć się z korzyścią dla sprawności postępowania, a więc także dla strony postępowania zainteresowanej szybkim rozstrzygnięciem. Nie można także pominąć podstawowego celu związanego z odciążeniem wymiaru sprawiedliwości od rozpoznawania błahych spraw, dzięki czemu praca sędziów może zostać

³⁷ Zob. np. L. Staniszevska, *Administracyjne...*, *op. cit.*, s. 17; *eadem*, *Kodyfikacja...*, *op. cit.*, s. 199.

³⁸ Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99; wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

³⁹ D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 12. Warto dodać, że obecny kierunek zmian jest przeciwny do założonego przez ustrojodawcę, który w art. 237 Konstytucji RP przewidział nakaz odejścia od orzekania o wykroczeniach przez kolegia do spraw wykroczeń. Obecny powrót do szerszego uczestnictwa organów administracji publicznej w konkretyzacji odpowiedzialności administracyjnej nie powinien zatem powielać błędów związanych z funkcjonowaniem wyżej wspomnianych kolegiów.

ukierunkowana na szybsze i dokładniejsze rozpoznawanie spraw o większym ciężarze gatunkowym⁴⁰.

W takim stanie rzeczy pierwszym podstawowym warunkiem osiągnięcia założonego celu jest rozważenie przesłanek konkretyzacji odpowiedzialności administracyjnej i ich unormowanie w przepisie regulującym przesłanki zaistnienia deliktu administracyjnego. Praktyka sądowej kontroli administracji pokazuje, że w razie zaistnienia luki prawnej sądy potrafią niekiedy wyinterpretować przesłanki egzoneracyjne na podstawie wykładni prokonstytucyjnej⁴¹. Przeważnie jednak brak precyzyjnego uregulowania przesłanek zwolnienia z odpowiedzialności administracyjnej w przepisach ustawy powoduje podwyższenie automatyzmu związanego z nakładaniem administracyjnej kary pieniężnej⁴².

Drugi warunek skuteczności wiąże się z koniecznością zapewnienia pracownikom i urzędnikom administracji szkoleń i wyposażenia ich w wiedzę niezbędną do orzekania o nałożeniu kary pieniężnej na jednostkę, nierzadko o znacznym stopniu dolegliwości. Należy pamiętać, że o ile w sądowym modelu nakładania sankcji prawnej konkretyzacja należy do niezależnego (i fachowego) podmiotu, o tyle w modelu administracyjnym urzędnik podlega poleceniom służbowym przełożonych, a jednocześnie nie ma instytucjonalnego przygotowania związanego z prowadzeniem postępowań sankcyjnych. Kształcenie urzędnicze jest związane z realizacją ustawowych zadań danego organu, w ramach której to dziedziny funkcjonują przepisy mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa i ustanawiające sankcje administracyjne za ich nieprzestrzeganie. Szczególnie istotne wydaje się, że w rzeczywistości ów obowiązek szkoleń stanowiłby gwarancję dla jednostki, a więc podmiotu,

⁴⁰ Ponieważ art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wymaga rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na równi z wymogami sprawiedliwego, jawnego procedowania przez organ o charakterze sądowym, wyposażony w przymioty właściwości, niezależności, bezstronności i niezawisłości.

⁴¹ Wspomniany wyrok NSA z 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 748/14, LEX nr 1775150.

⁴² Na ten mankament zwrócił uwagę TK w wyroku z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, OTK-A 2016, nr 77, uznawszy za niezgodny z ustawą zasadniczą brak stanu wyższej konieczności w odniesieniu do deliktu administracyjnego w postaci przekroczenia dopuszczalnej prędkości, skutkującego sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy.

co do którego organ administracji orzeka o naruszeniu prawa i dolegliwości finansowej⁴³.

Trzecim warunkiem, w dalszej perspektywie, wydaje się niezbędne kompleksowe uregulowanie zasad odpowiedzialności administracyjnej, w tym pojęcia sankcji administracyjnej, przesłanek pozytywnych oraz negatywnych odpowiedzialności. Co prawda, od 2017 r. w k.p.a. funkcjonują regulacje w zakresie m.in. definicji administracyjnej kary pieniężnej czy zasad jej nakładania, lecz nie rozwiązują one coraz bardziej palącego problemu związanego z brakiem przepisów ogólnych prawa administracyjnego, czy też „części ogólnej” zasad odpowiedzialności administracyjnej⁴⁴. Zbliżanie regulacji administracyjnych do regulacji prawnych i posługiwanie się przez ustawodawcę instytucjami „stanu wyższej konieczności” czy „znikomości naruszenia prawa” tylko pogłębiają kryzys prawa administracyjnego związany z brakiem szerszego uregulowania podstaw prawnych odpowiedzialności jednostki wobec organów administracji publicznej. Jego rozwiązanie jest zadaniem trudnym, gdyż wiąże się z koniecznością opracowania założeń regulacji o charakterze nie tylko ogólnym, ale także podstawowym dla całej dziedziny prawa publicznego, jaką jest prawo administracyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
 Grudecki M., *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 7–8.
 Joński K., *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, Warszawa 2016.

⁴³ Zadanie to mogłaby realizować Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, do której ustawowych zadań należy kształcenie i profesjonalizacja kadr administracji publicznej – art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1952).

⁴⁴ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 stycznia 2013 r., sygn. RPO-722886-V/2013/PM, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf> (dostęp: 2.06.2025).

- Nowicki D., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.
- Rogalski M., *Aksjologia administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Staniszewska L., *Kodyfikacja administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu prawnego na styku z odpowiedzialnością karną*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Szot A., *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016.
- Wincenciak M., *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2025.
- Wróbel A., *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010.
- Zalewski W., *Administratywizacja prawa karnego*, [w:] *Administratywizacja prawa karnego czy kryminalizacja prawa administracyjnego?*, red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021.

Biogramy

KAMIL BAJER – doktor nauk prawnych, autor publikacji z zakresu prawa karnego, asystent sędziego, dotychczas zatrudniony m.in. w Sądzie Rejonowym Katowice-Wschód w Katowicach, Sądzie Okręgowym w Tarnowie, Sądzie Rejonowym w Tarnowie, Sądzie Okręgowym w Poznaniu, Sądzie Rejonowym Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, Sądzie Rejonowym Gdańsk-Północ w Gdańsku, Sądzie Okręgowym w Katowicach, Sądzie Apelacyjnym w Warszawie. ORCID: 0009-0000-1911-7063.

HENRYKA BEDNORZ-GODYŃ – dyrektor Ośrodka Naukowo-Szkoleniowego Krajowej Rady Komorniczej w Warszawie.

PATRYK BENDER – doktor, adiunkt w Ośrodku Badań Prawa Rolnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, notariusz w Rzeszowie. ORCID: 0000-0003-1350-2854.

DARIUSZ CELIŃSKI – notariusz wizytator, autor wielu publikacji z zakresu prawa o notariacie i prawa cywilnego, prelegent na krajowych i zagranicznych konferencjach naukowych, prowadzi szkolenia dla notariuszy i aplikantów notarialnych.

MAREK CICHOSZ – komornik sądowy Sądu Rejonowego w Gdańsku, aktywny uczestnik prac samorządu komorniczego. Były członek Rady Izby Komorniczej w Gdańsku, a następnie członek i przewodniczący Krajowej Komisji Rewizyjnej. Od dwóch kadencji zasiada w Krajowej Radzie

Komorniczej, w trakcie drugiej kadencji pełniąc funkcję jej skarbnika. W swojej działalności zawodowej łączy doświadczenie praktyczne z zaangażowaniem na rzecz modernizacji systemu egzekucji sądowej. Autor koncepcji doręczeń elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym w obecnie obowiązującym kształcie oraz uproszczonego modelu egzekucji opartego na elektronicznych fakturach. Występował jako prelegent podczas licznych konferencji naukowych i branżowych poświęconych tematyce egzekucji sądowej, cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości oraz kierunkom reform systemu dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych.

KATARZYNA GAJDA-ROSZCZYŃIALSKA – profesor Uniwersytetu Śląskiego, specjalistka w zakresie prawa postępowania cywilnego, europejskiego prawa procesowego cywilnego oraz prawa ustrojowego, sędzia, wiceprezes Towarzystwa Naukowego Procesualistów Cywilnych, zastępca dyrektora interdyscyplinarnego Centrum Badań nad Wymiarem Sprawiedliwości Uniwersytetu Śląskiego, członek IAPL (International Association of Procedural Law) oraz ELI (European Law Institute) z siedzibą w Wiedniu. ORCID: 0000-0001-8245-9023.

PRZEMYSŁAW IŻYCKI – radca prawny, doktor, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, asystent sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

GRZEGORZ KASICKI – sędzia Sądu Okręgowego w Szczecinie, obecnie prezes tego sądu, orzekający w sprawach karnych, rzecznik dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości, zastępca rzecznika dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Szczecińskiego, w latach dziewięćdziesiątych pracownik naukowy na tej uczelni. Autor kilku publikacji naukowych z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego, prawa wykroczeń oraz zagadnień dyscyplinarnych.

DAWID PAŁECZNY – komornik sądowy działający dla Sądu Rejonowego Warszawy Pragi-Północ, członek Rady Izby Komorniczej w Warszawie w kadencji 2023–2025 odpowiedzialny za szkolenia komorników sądowych

i asesorów, wykładowca w ramach cyklu szkoleń doskonalenia zawodowego organizowanych przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie oraz wykładowca w ramach szkoleń aplikantów komorniczych organizowanych przez Izbę Komorniczą w Warszawie. Współautor oraz pomysłodawca serii podręczników dla aplikantów komorniczych pt. „Egzamin Komorniczy – Kazusy”.

PIOTR RYLSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz profesor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Członek Zarządu Towarzystwa Naukowego Procesualistów Cywilnych w Krakowie. Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Procesowego (International Association of Procedural Law) z siedzibą w Luksemburgu oraz Stowarzyszenia Przyjaciół Francuskiej Kultury Prawnej Henri Capitant (L'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française). Członek Komitetu Redakcyjnego kwartalnika „Polski Proces Cywilny”, redaktor naczelny kwartalnika „Prawo w Działaniu” i rocznika *Yearbook of the Institute of Justice in Warsaw*. Radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. W latach 2010–2015 członek zespołu problemowego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, powołanego do spraw postępowania cywilnego. Specjalista z zakresu postępowania cywilnego oraz międzynarodowego postępowania cywilnego. W ramach pracy badawczej zajmuje się zagadnieniami prawa procesowego cywilnego i ustrojowego, praktyką wymiaru sprawiedliwości, w szczególności aspektami stosowania prawa procesowego cywilnego i prawa procesowego porównawczego. Autor ponad 150 publikacji, w tym kilku monografii, redaktor kilku tomów *Systemu Prawa Procesowego Cywilnego* oraz komentarza do Kodeksu postępowania cywilnego.

JACEK SOB CZAK – profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk prawnych w dyscyplinie Prawo. Profesor w Uniwersytecie Vizja, dyrektor Instytutu Własności Intelektualnej i Prawa Medycznego. Sędzia w Izbie Karnej Sądu Najwyższego, obecnie w stanie spoczynku. Prezes Polskiego Towarzystwa Naukowego Prawa Prasowego, członek wielu towarzystw naukowych, m.in. Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, Polskiego Towarzystwa Prawa Sportowego, Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk. Autor licznych monografii i artykułów z zakresu prawa autorskiego, prasowego

i ochrony własności intelektualnej, a także prawa: cywilnego, konstytucyjnego i administracyjnego oraz medycznego. Redaktor naczelny czasopisma „Themis Polska Nova” i zastępca redaktora naczelnego czasopisma „Medyczna Wokanda”. ORCID: 0000-0002-2231-8824.

ANETA WILKOWSKA - PŁÓCIENNIK – doktor, notariusz, były prokurator, stopień naukowy doktora nauk prawnych uzyskała w Instytucie Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek European Society of Criminology i Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. profesora Stanisława Batawii, członek zarządu Stowarzyszenia Notariuszy RP, autorka publikacji z zakresu prawa karnego i cywilnego.

DOROTA ZABŁUDOWSKA – sędzia Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, karnistka z dwudziestoletnim stażem. W latach 2019–2025 członkini zarządu głównego Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, w którym odpowiadała za relacje międzynarodowe i współpracę z zespołem do spraw karnych Iustitii. Wiceprezes Oddziału Gdańskiego Iustitii i rzecznik tego oddziału.

Odnosząc się do kwestii ogólnych związanych z publikacją, warto podkreślić znaczenie i aktualność tematyki zakresu kognicji sądów powszechnych. Abstrahując od obecnego stanu polskiego sądownictwa, trzeba zauważyć, że powyższe zagadnienie wymaga refleksji, a ustalenia w tym zakresie poczynione w latach 90. ubiegłego wieku są dalece nieaktualne i wymagają pilnej korekty. Monografia stanowi więc zbiór opracowań przygotowanych przez praktyków, którzy dzielą się swoimi doświadczeniami zawodowymi, formułując na tej podstawie wnioski i oczekiwania odnośnie do kognicji sądów powszechnych. Oddanie głosu profesjonalistom i poznanie ich oglądu rzeczywistości stanowią niewątpliwie walor publikacji. Taki zabieg ma duże zalety – widzę jego wartość nie tylko jako możliwość poznania przemyśleń na temat kognicji sądów, ale także jako materiału socjologiczno-psychologicznego, który pokazuje, z jakimi bólczkami obecnego systemu prawnego mierzą się sędziowie, notariusze, komornicy i inni pracownicy szeroko rozumianego systemu wymiaru sprawiedliwości i jak na nie reagują. Wskazuje to *explicite* na pewne trendy w myśleniu środowiskowym, co jest na pewno ważną informacją dla osób badających podejście praktyków do zakresu kognicji sądów powszechnych.

DR HAB. WOJCIECH JASIŃSKI, PROF. UW

Sądy powszechne w Polsce mają dużo większy zakres spraw do rozpoznawania niż sądy powszechne w innych państwach europejskich i USA. Szeroka kognicja polskich sądów jest jedną z istotnych przyczyn problemów towarzyszących ich funkcjonowaniu (w szczególności obciążenie znaczną liczbą spraw, przewlekłość postępowania). W piśmiennictwie prawniczym problematyka struktury i zakresu kognicji sądów powszechnych nie była, jak dotychczas, przedmiotem szerszego opracowania.

Niniejsza monografia jest zatem istotna i w pełni twórcza z punktu widzenia prawa ustrojowego i prawa procesowego. Jest to niewątpliwie opracowanie o charakterze nowatorskim. Ma ono ważne znaczenie z punktu widzenia zarówno rozważań doktrynalnych, jak i potrzeb praktyki związanej z wymiarem sprawiedliwości, ponieważ znaczenie struktury kognicji sądów powszechnych jest duże. W opracowaniu podniesiono też kwestię ograniczenia zakresu spraw, które obecnie są rozpoznawane w sądach. Zaprezentowane postulaty *de lege ferenda* mogą stanowić więc punkt wyjścia do pogłębionych studiów i dalszych analiz nad zakresem kognicji sądów powszechnych.

DR HAB. ROBERT KULSKI, PROF. UŁ

