



## Spis treści

### Nauka prawa

**P. Osikowska**, *Publicznoprawne podstawy opieki zakładowej nad dzieckiem – tezy rozprawy doktorskiej* 1

**W. Maciejko**, *Recenzja monografii dr Beaty Wentury-Dudek, pt. Organizacja loterii promocyjnych w Polsce. Nadzór, aspekty prawne i podatkowe, Gdańsk 2024* 5

### Opinie prawne

**D. Kosiński**, *Lokalizacja budynku rekreacyjnego z basenem na gruntach rolnych oznaczonych jako Br-R11lb* 6

**K. Dokukin**, *Wykonywanie obowiązków radnego rady gminy, który jako pracownik korzysta ze zwolnienia chorobowego* 6

**P. Kubas**, *Okres pobierania zasiłku dla bezrobotnej, która urodziła dwoje dzieci przy jednym porodzie* 7

### Stosowanie prawa

**W. Maciejko**, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2024 r., SK 140/20 w sprawach o ponowne ustalenie wysokości emerytury powszechnej* 8

**P. Pliś, W. Maciejko**, *Mandat radnego a status członka powiatowej rady rynku pracy* 11

### Nauka prawa

## Publicznoprawne podstawy opieki zakładowej nad dzieckiem /tezy rozprawy doktorskiej/

Pierwotna nomenklatura związana z instytucjami służącymi publicznej opiece nad dziećmi posługiwała się terminem „sierociniec”. Współczesne oznaczenia, placówka opiekuńczo-wychowawcza, dom dziecka - zerwały z tą terminologią. Przyczyny wydają się usprawiedliwione. „Sierociniec” obejmował zbiorowość dzieci pozbawionych naturalnej opieki ze strony rodziców; znaczna śmiertelność i liczne wojny niosące za sobą ofiary wśród rodziców, powodowały, że w zasadzie odpadały inne powody niewykonywania pieczy rodzicielskiej, a jeżeli wy-

stępowały, to na tle śmierci rodziców, stanowiły margines, nie mający znaczenia dla funkcji instytucji opiekuńczej. Stąd podstawowe rozważania muszą koncentrować się na sierocińcu. Podmioty prowadzące opiekę instytucjonalną były więc traktowane jako publiczny odpowiednik rodziców, których niefortunny los sprawił, że ich dzieci pozostały nieoczekiwanie bez rodzinnych mechanizmów utrzymania i wychowania.

Polski system opieki zastępczej w sierocińcach sięga końca wojny polsko-rosyjskiej z 1921

r., kiedy państwo zmagало się ze znaczną liczbą sierot wojennych. Istniał już wówczas funkcjonujący system opieki nad sierotami, w tym zwłaszcza system sierocińców organizowany przez kościół katolicki i szpitale. System ten zapewniał dzieciom zaspokajanie potrzeb schronienia, a instytucje miały charakter przytulków dla sierot, podobnie jak niektóre domy dziecka w krajach Europy Wschodniej (J. Izdebska, *Dom rodzinny postrzegany przez dzieci w kontekście społeczno-kulturowych różnicowań współczesnej rodziny*, Białystok 2005, s. 76.).

Podstawowa funkcja sierocińców czerpana była z instytucji starożytnego Rzymu; tam pierwsze sierocińce zakładane były ok. 400 r. Z kolei prawo żydowskie nakazywało opiekę nad wdowami i sierotami, a prawo ateńskie wspierało wszystkie sieroty po rodzicach poległych w służbie wojskowej do osiemnastego roku życia. Platon powiadał, że sieroty powinny być oddawane pod opiekę publicznych opiekunów. Sierota, jako nieszczęsna jednostka zasługuje na opiekę i uczucie, którego już nie może doznawać od rodzica. System państwowy powinien zapewnić też minimum opieki nad majątkiem sieroty. W dobie Średniowiecza opieka nad sierotami była realizowana przez kościół katolicki, podporządkowana była nadzorowi właściwego biskupa, a pod kątem organizacyjnym, najbardziej rozbudowały ją klasztory, kierując się ideą pomocy bliźniemu znajdującemu się w potrzebie. Sierocińce kościelne przekazywały wychowane sieroty do wybranych gospodarstw domowych, aby zapewnić im utrzymanie i nauczyć zawodu. Do cza sów reformacji kościół katolicki sprawował opieką nad sierotami przypisując odpowiedzialność za to zadanie poszczególnym parafiom w ramach zadania „opieki nad ubogimi”; przyjmowano bowiem, że sierota niejako z definicji jest osobą ubogą i wymaga włączenia do szerszej grupy, którą współcześnie można nazwać korzystającymi z pomocy społecznej (E. Kantowicz, *Teorie pracy socjalnej wobec społecznego wykluczenia*, [w:] K. Marzec-Holka, A. Rutkowska, Joachimowska M. (red.), *Praca socjalna i polityka społeczna, obszary współdziałania wobec wykluczania społecznego*, Bydgoszcz 2008, s. 43).

Od XX w. oprócz funkcji sierocińca zaspokajającej potrzebę mieszkaniową i wyżywienie z elementami nauki o życiu w społeczeństwie, zaczyna podkreślać się funkcję pełnego przygotowania obywatela do pracy na rzecz ojczyzny i efektywnego życia oraz pełnienia ról w społeczeństwie. J. Korczak, pedagog i pediatra, dyrektor Domu Sierot w Warszawie, nauczał o doniosłym znaczeniu wewnętrznego rozwoju dziecka w ramach instytucji; obowiązkiem instytucji wychowującej dzieci jest, jak wskazywał, ich pełne przygotowanie do opty-

malnego życia we wszystkich sferach bytowania w społeczeństwie, po osiągnięciu dorosłości. Same dzieci w ramach instytucji winny być, na wzór rodziny naturalnej, powiązane relacjami emocjonalnymi; termin „sierociniec” nie dość dostatecznie obrazował te założenia instytucjonalne. Stąd obserwowany był coraz częściej używany zwrot „dom sierot”, a następnie „dom dziecka”. Interesująca z punktu widzenia nauk prawnych była swoista rola, jaką przypisał sobie J. Korczak w postępowaniach sądowych w sprawach karnych. Z racji funkcji publicznej (nauczyciela, opiekuna, dyrektora domu dziecka) był wzywany przez sąd jako świadek i zawsze w tej roli podkreślał okoliczności wymagające obrony postawy dziecka występującego w roli oskarżonego. Nie pomijał jego sieroctwa, jako niezawinionego przez nie przyczyny m.in. zarzucanego mu czynu. Wskazywał, że niedostatki wychowawcze stanowią publiczną winę leżącą raczej po stronie państwa obciążonego opieką nad sierotami, aniżeli samych sprawców. Choć formalnie taka rola procesowa nie była rolą szczególną; osobliwe jednak podejście do niej mogło dawać załżki procesowej funkcji „obroncy dziecka”, „rzecznika praw dziecka” (M. Zmysłowska, *Back baby boom – nowe zagrożenie w pieczy zastępczej?*, [w:] K. Białobrzeska, C. Kurkowski (red.), *Zagrożone człowieczeństwo. W poszukiwaniu i rozwijaniu sił społecznych w środowiskach życia człowieka*, t. IV, Kraków 2015, s. 97-108).

W okresie międzywojennym w Polsce równoległe funkcjonowały dwa modele opieki nad sierotami: starszy system oparty na sierocińcu i nowa koncepcja oparta na idei domu dziecka. Po II wojnie światowej archaiczne instytucje zostały zniesione, a dom dziecka stał się głównym polskim modelem przyjętej w państwie publicznej opieki zastępczej. Pierwotnie powstały dwa rodzaje domów dziecka: dla dzieci do końca szkoły podstawowej oraz dom młodzieży dla dzieci w ostatnich latach nauki, gdzie akcentowano funkcję pomocy dzieciom w ostatecznym przygotowaniu do dorosłego życia, a więc pomocy w usamodzielnieniu życiowym (B. Matyjas, *Dzieciństwo w kryzysie. Etiologia zjawiska*, Warszawa 2017, s. 44.). To już kolejna funkcja niejako „dokooptowana” do pierwotnej roli schronienia typowej dla sierocińca. O ile początek wieku XX dołączył do funkcji bytowej rolę wychowawczą i socjalizacyjną, o tyle lata powojenne wykreowały odrębną rolę usamodzielnienia po opuszczeniu zakładu wychowawczego. Taką też linię przyjął współcześnie ustawodawca nazywając dotychczasowy dom dziecka placówką opiekuńczo-wychowawczą. Jak zaznaczono to już w preambule do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2024 r.,

poz. 1777), rolą tej regulacji z zakresu prawa administracyjnego jest „dobro dzieci, potrzebujących szczególnej ochrony i pomocy” troska państwa o „harmonijny rozwój dziecka i przyszłą samodzielność życiową” poprzez działalność „instytucji”, nazwanych w art. 93 ust. 1 pkt 1 tej ustawy placówkami opiekuńczo-wychowawczymi i wyposażonych w zadania: opieki, wychowania, zaspokajania potrzeb emocjonalnych, rozwojowych, zdrowotnych, bytowych, społecznych i religijnych, zapewnienie kształcenia, a także świadczeń zdrowotnych i terapii, jeżeli te są konieczne.

W latach 50. ubiegłego wieku, za sprawą wpływów ZSRR na polską infrastrukturę społeczną, zaczął kształtować się rodzaj domu dziecka, w którym relacja rówieśnicza, społeczność, kolektyw zakładu, zbiorowość wychowanków były ważniejsze od samego wychowania i rozwoju jednostki. Spowodowało to, że zaczęto poszukiwania innych alternatyw, tak organizacyjnych, jak i ideologicznych. Od końca lat 60. widoczny był ruch w kierunku adopcji, polegający na umieszczeniu sierot w rodzinnych domach zastępczych. Zmieniała się też konfiguracja przyczyn braku opieki; więcej dzieci wymagało opieki instytucjonalnej z powodu odebrania ich rodzicom z racji zaniedbania, znęcania się lub utraty praw rodzicielskich. Dzieci te nazywane są sierotami społecznymi. Przyczyną ich prawnego zrównania z sierotami, tj. umieszczeniem w instytucji opiekuńczej, jest wynik patologii społecznej, nie zaś śmierć rodzica. O sierotwie społecznym dyskutuje się nie tylko w nauce prawa, ale i w naukach pedagogicznych i psychologicznych. Podstawowe znaczenie tego pojęcia wskazuje, że jest to sytuacja w życiu dziecka naznaczona brakiem rodzicielstwa i opieki. Taka beczynność lub naruszenia obowiązków ze strony rodziców prowadzi do przejścia zadań rodzicielskich przez instytucję opiekuńczą. Cechą charakterystyczną sierotwa społecznego jest pozbawienie dzieci ich naturalnego środowiska, wzrastania we własnej rodzinie. W literaturze, pojęcie sierotwa społecznego definiowane jest w odniesieniu do dzieci przebywających w domach dziecka. W szerokim znaczeniu odnosi się do określenia sytuacji dzieci pozostających we własnych rodzinach, gdy opiekunowie nie wywiązują się ze swoich obowiązków rodzicielskich. Należy założyć, że są to wszystkie zjawiska bio-psychospołeczne, które opierają się na rodzaju relacji i więzi między rodzicami a ich dzieckiem. W sferze jurydycznej pojęcie sierotwa w ujęciu społecznym po raz pierwszy pojawiło się w statystykach Głównego Urzędu Statystycznego z 1967 r. (S. Kozak, *Sierotwo społeczne. Psychologiczna analiza zaburzeń w zachowaniu się wychowanków domów dziecka*, Warszawa 1986, s. 5.) Fakty prawodawcze ustalone przez właściwe w sprawach

pomocowych organy państwa odpowiadały takim zjawiskom, jak niewystarczające wypełnianie roli rodzicielskiej oraz świadome niewykonywanie obowiązków rodzicielskich (J. Piłat, M. Kazańska-Piłat, *Przemoc psychiczna wobec dziecka w sytuacji rozwodu*, Warszawa 2014, s. 76). Nie bez znaczenia dla publicznych aspektów działalności podmiotów opieki instytucjonalnej nad dziećmi jest to, że podstawą uruchomienia usług pomocowych są zachowania penalizowane; popełnienie przestępstwa związanego z niewykonywaniem obowiązków opieki nad dziećmi (np. znęcania się), z jednej strony uruchamia postępowanie przed organami ścigania, a następnie sądem powszechnym w sprawie karnej, zaś z drugiej strony zespół działań organizatorskich właściwych prawu administracyjnemu, zmierzających do zastąpienia rodziców, a raczej do złagodzenia skutków niedostatków w sferze opieki i wychowania. Tak rozumiane „sierotwo społeczne” lepiej chyba obrazowałby zwrot „sierotwo publiczne”, czy też „sierotwo o podłożu publicznym”. To bowiem mechanizmy prawa publicznego (administracyjnego i karnego) generują wówczas status dziecka w państwie (R. Raszevska-Skałicka, *Mediacje rówieśnicze jako instrument przeciwdziałania agresji i rozwiązywania konfliktów w szkole*, Wrocław 2013, s. 72.). Natomiast termin „sierotwo społeczne”, z przyczynionymi tu zastrzeżeniami, z pewnością może być nadal używany jako oznaczenie zjawiska o utrwalonych, rozpoznawalnych desygnatach w sferze prawa publicznego.

Domy dziecka stały się podstawową formą działalności publicznej, która ma na celu łagodzenie zjawiska sierotwa społecznego. Głównymi celami takich placówek jest budowanie środowiska zastępczego i stwarzanie odpowiednich warunków do rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego dzieci. Domy dziecka, w miarę ich ograniczonych z definicji możliwości płynących z natury aparatu zakładowego, przejmują zadania, które powinni wykonywać rodzice. Jedną z ich podstawowych ról jest pełnienie funkcji *quasi*-rodzicielskich, wychowawczych. Działania podejmowane przez personel domów dziecka mają na celu kształtowanie samodzielności dzieci i ich umiejętności życia poza placówką. Podstawowym ich zadaniem jest próba stworzenia namiastki domu rodzinnego. Innym istotnym obszarem jest działalność kompensacyjna, polegająca na zaspokajaniu potrzeb emocjonalnych, a także poczucia przynależności i bezpieczeństwa.

Wszystkie wymienione dotychczas formy i metody łagodzenia sierotwa społecznego można określić jako formy gwarantowane, czy też sygnowane przez państwo. To państwo uznaje, że sfera stosunków społecznych związanych z utratą przez dziecko źródeł wychowania i opieki, przenosi odpowiedzialność na związek publicznoprawny. To

zatem prawo powszechnie obowiązujące, i to w obszarze prawa administracyjnego, określa organizacyjne formy instytucjonalnej opieki nad dziećmi, relacje poszczególnych instytucji opieki względem podmiotów prawa rodzinnego (rodziców, przedstawicieli ustawowych, krewnych), relacje względem instytucji prawa karnego (w wypadku gdy źródłem braku opieki rodzinnej jest przestępstwo i gdy samo dziecko popełnia czyn karalny). W ramach zaś prawa administracyjnego, system publicznej opieki nad dziećmi należy przypisać do działu prawa pomocy społecznej. Głównym ryzykiem o historycznych podstawach powstania tej instytucji jest sieroctwo, a więc ryzyko również współcześnie delimitujące pomoc społeczną jako część systemu zabezpieczenia społecznego, co jednoznacznie wynika z art 7 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901.). Niejako pomocniczymi, czy też uzupełniającymi ryzykami opieki instytucjonalnej nad dziećmi są ryzyka: bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, przemocy domowej, alkoholizmu oraz narkomanii (art. 7 pkt 9 i 13 tej ustawy).

Idea sierocińca, czy też opieki instytucjonalnej nad dziećmi w szerszym ujęciu (domu dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawczej) wymagała zdecentralizowania tej funkcji państwa. Organy administracji publicznej nie są ze swej natury wyposażone w aparat i personel właściwe do świadczenia usług opieki i wychowania dzieci. Podobnie jak nie są powołane do realizacji obowiązku szkolnego (który też obejmuje wychowanie, np. patriotyczne), a przez to podlegają przekazaniu właściwym zakładom administracyjnym – szkołom. Z konieczności zatem albo państwo wymaga tworzenia odrębnych opiekuńczych jednostek organizacyjnych o charakterze publicznoprawnym statując jako założyciela państwo (względnie jednostki samorządu terytorialnego), albo też wskazuje inne podmioty, które w sensie funkcjonalnym są wyposażone w uprawnienia do wykonywania zadań publicznych, ale pod względem formy organizacyjnej są podmiotami obrotu cywilnoprawnego. Jak już wcześniej wspomniano, podstawowym takim podmiotem są kościoły; jednak w znacznym zakresie są to również organizacje społeczne: stowarzyszenia i fundacje, które działając w oparciu o postanowienia statutowe wykonują szczytną działalność opiekuńczo-wychowawczą w sposób niezarobkowy, względnie podmioty występujące w charakterze przedsiębiorców.

Jak wynika z dotychczasowych wywodów, instytucje opieki i wychowania dzieci, pierwotnie występowały jako sierocińce, ukierunkowane wyłącznie na zapewnienie podstawowych potrzeb osobie potrzebującej schronienia i żywienia, z racji statusu dziecka, które spotkało się ze śmiercią rodziców. Śmierć rodziców prezentowała się pierwot-

nie jako zjawisko powszechne, zwłaszcza w okresach dużej śmiertelności osób w wieku produkcyjnym (w związku ze zwiększoną podatnością na infekcje o skutkach śmiertelnych); w tym wypadku dominujące znaczenie odgrywały instytucje kościelne, kierujące się zasadą niesienia potrzeby każdemu znajdującemu się w potrzebie. Status mieszkańca sierocińca wchodził jednak w grę również wówczas, gdy śmierć rodziców następowała w trakcie walk wojennych. Tu niewątpliwie instytucja sierocińca prezentuje się jako instytucja o podłożu wybitnie publicznoprawnym. Skoro rodzice wykonując obowiązki obrony ojczyzny ponosili śmierć, to osierocone dzieci wymagały mechanizmu zastępczej opieki zapewnianej przez państwo. Rozwój nauk pedagogicznych od początku XX w. spowodował, że sierociniec stawał się nie tylko instytucją służącą przetrwaniu potrzebującego, ale i uwzględniał go jako dziecko, wymagające zaspokojenia jego potrzeb współdziałania w społeczności, która miała być zastąpiona przez rodzinę. To podejście zakładało „doposażenie” idei sierocińca w funkcję wychowawczą, poznawczą i usamodzielniającą, w celu wykreowania pełnowartościowego obywatela. Stąd idea ta zrodziła zmianę nazw sierocińców na domy dziecka, gdzie, obok zaspokajania potrzeb bytowych (schronienia, mieszkania, żywienia) kładziono akcent na kształcenie, wychowywanie, usamodzielnianie w życiu społecznym i obywatelskim (zob. A. Rynio, Z. Jaroszek, *System wychowawczy dziewcząt Marceliny Darowskiej*, Roczniki Nauk Społecznych 1993, Nr 2, s. 22 i nn.). Sfera świadomości funkcjonowania w grupie, nie tylko rówieśniczej, szkolnej, zakładowej, ale i w społeczeństwie, w państwie, spowodowała, że kwalifikowaną postacią sierocińca stał się właśnie dom dziecka. Współczesna odmiana domu dziecka, przyjmująca postać placówki opiekuńczo-wychowawczej, zawiera ustawowy katalog funkcji, wśród których – obok funkcji właściwych sierocińcom i domom dziecka – widoczna jest dość obszerna enumeracja potrzeb, o charakterze drugorzędym dla bytu osoby, zaspokajanych przez placówkę. Obok już wcześniej wykreowanych potrzeb pierwotnych, jak zapewnienie bytu (schronienia, utrzymania, żywienia, ubrania, jak miało to miejsce w sierocińcach) oraz potrzeb rozwoju, w tym opieki, kształcenia i rozwijaniu umiejętności funkcjonowania w społeczności (jako potrzeb dokooptowanych przez konstrukcję domów dziecka), występują też potrzeby związane z wolnościami obywatelskimi (zaspokajania potrzeb religijnych), z rozwojem zgodnie z indywidualnymi predyspozycjami i publicznej ochrony zdrowia, a także terapią o podłożu psycho-fizycznym, stosownie do potrzeb.

Każdy jednak z etapów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi niósł jako podstawowy element, motyw o podłożu publicznoprawnym. Idea sieroc-

cińca opierała się na skutkach śmierci rodziców w wyniku wojen, co w pewnym sensie zobowiązywało Państwo do zapobiegania skutkom obrony lub kreowania własnego terytorium, w tym zapewnienia bytowania sierotom wojennym. Założenia wpływu na obywatelską postawę wychowanków, wymagającą procesów pedagogicznych opartych na patriotycznych wzorcach działania, spowodowały realizację zadań oświatowych przez takie instytucje, co wykreało domy dziecka. Wreszcie, aktualny stan prawny, na tle którego działają placówki opiekuńczo-wychowawcze, do wypracowanych dotychczas i wciąż utrzymywanych funkcji dołożył zadania związane z tworzeniem płaszczyzn do korzystania

przez dzieci z wolności konstytucyjnych (np. wolności religijnej) i praw z zabezpieczenia społecznego, a dokładniej z systemu świadczeń opieki zdrowotnej świadczonej ze środków publicznych. Włączono wreszcie do zadań placówek opiekuńczo-wychowawczych funkcję wychowania uwzględniającego postawę wobec Państwa – postawę patriotyczną.

*mgr Paulina Osikowska,  
asystent radcy prawnego*

## Nauka prawa

### Recenzja monografii dr Beaty Wentury-Dudek nt. Organizacja loterii promocyjnych w Polsce. Nadzór, aspekty prawne i podatkowe, Gdańsk 2024

Recenzowane opracowanie stanowi udaną próbę naukowej i praktycznej refleksji nad zagadnieniami prawnymi oraz organizacyjnymi z zakresu urządzania loterii promocyjnych w prawie polskim. Poszczególne wywody prowadzone są na tle regulacji ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 227), gdzie ustawodawca usankcjonował aktywność podmiotów prawa polegającą na oferowaniu wygranych pieniężnych lub rzeczowych wskutek nabycia towaru lub usługi, względnie poprzez nabycie innego dowodu udziału w grze.

Problematyka objęta tematem opracowania dotyka bardzo rzadko poruszanego w opracowaniach zagadnienia losowości w organizowanych grach, prowadzących do nabycia własności inaczej aniżeli w drodze przewidzianej przez prawo cywilne, tzn. poprzez wygranie czegoś. Powiązanie takiej aktywności ze sferą psychiki człowieka, a tym samym zaangażowanie sfery mogącej zrodzić zachowania hazardowe, sprawiło, że zagadnienia te stały się przedmiotem zainteresowania prawa publicznego, w szczególności zaś prawa administracyjnego materialnego (pod względem dopuszczalnych form organizacji takiej aktywności) i prawa podatkowego (pod względem uzyskiwanych korzyści majątkowych stanowiących wzbogacenie, dochód).

W pracy wskazano na zakres działania dyrektora właściwej izby administracji skarbowej, a także na przebieg postępowania administracyjnego o charakterze notyfikacyjnym. Praca, jakkolwiek syntetyczna, obejmuje szereg interesujących wątków nawiązujących do historii organizacji loterii w Polsce

oraz zawiera pewną warstwę refleksji naukowej nad aktywnością Państwa w tej specyficznej sferze promowania działalności gospodarczej i społecznej. Autorka nie pominęła też następstw naruszenia przepisów prawa o organizacji loterii, wskazując na konsekwencje w sferze prawa podatkowego, zwłaszcza w podatku akcyzowym, a także na konsekwencje karno-skarbowe.

Opracowanie jest interesującym wypełnieniem luki pośród opracowań o podłożu naukowym; z racji zawartych relacji z przepisów prawa oraz zestawu załączników nawiązujących do sfery stosowania tej partii regulacji, może stanowić cenne źródło wiedzy dla praktyków tej swoistej dziedziny prawa publicznego.

*dr hab. Wojciech Maciejko*



## Lokalizacja budynku rekreacyjnego z basenem na gruntach rolnych oznaczonych jako Br-RIIB

Decyzję o warunkach zabudowy można zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130) uzyskać, gdy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 82), grunty stanowiące użytki rolne klas od I do III wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolne i nieleśne.

Oznaczenie nieruchomości jako Br wskazuje, że teren jest użytkiem rolnym – gruntem rolnym zabudowanym na gruncie ornym – R (§ 9 ust. 1 pkt 1 lit. a i e rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2024 r., poz. 219). Klasa IIB – oznacza „grunty orne średnio dobre” (§ 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Dz.U. z 2012 r., poz. 1246).

Poza tymi regulacjami organ gminy orzekający o warunkach zabudowy winien mieć jednak na względzie, że nie każda lokalizacja „budynek rekreacyjnego z basenem przydomowym” oznacza wykreowanie obiektów niezwiązanych z produkcją rolną prowadzoną na gruntach podlegających ochronie. Takie obiekty nie są w każdym z wypadków traktowane jako sposoby wykorzystywania

gruntu na cele nierolne i nieleśne.

Podanie o ustalenie warunków zabudowy może być przecież (gdy wnioskodawca jest rolnikiem) motywowane koniecznością uzupełnienia zabudowy związanej z rolnictwem w ramach siedliska (zabudowy zagrodowej) w celu wykonywania zadań związanych z rolnictwem, które ustawodawca wyraźnie wymienił wprost jako związaną z rolnictwem, np. wyłączając „turystyczno usługową” aktywność rolnika z definicji działalności gospodarczej. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236), z zakresu przedmiotowego tej ustawy wyłączone aktywność rolnika polegającą na: wynajmowaniu pokoi dla turystów (tę funkcję spełnia budynek rekreacyjny z wydzielonymi pokojami na noclegi) i świadczenia w gospodarstwach rolnych „innych usług związanych z pobytami turystów” (w tę kategorię wpisuje się naturalnie basen przydomowy). Ta zatem aktywność, pomimo podobieństwa do usług komercyjnych niezwiązanych z rolniczym korzystaniem z gruntu, niejako „powróciła” do szeroko pojmowanej aktywności rolniczej.

*mgr Dariusz Kosiński,  
radca prawny*

## Wykonywanie obowiązków radnego rady gminy, który jako pracownik korzysta ze zwolnienia chorobowego

Wykonywanie obowiązków radnego rady gminy (rady miejskiej), o jakich mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609) należy do obowiązków społecznych; radny nie jest związany z żadnym z organów gminy relacją zatrudnienia, zaś dieta nie jest jego wynagrodzeniem ale świadczeniem publicznoprawnym z racji wypełniania obowiązków obywatelskich.

Z tych względów stosunek prawny oparty na mandacie radnego nie podlega ubezpieczeniu społecznym. Jeżeli zatem radny równolegle jest pra-

cownikiem i pobiera świadczenie z ubezpieczenia chorobowego (zasilek chorobowy) przebywając na zwolnieniu chorobowym (z adnotacją na zaświadczeniu lekarskim „może chodzić”), to oznacza, że nie może wyłącznie wykonywać „pracy”, a więc stawiać się w swoim zakładzie pracy. Nie ma natomiast przeszkód aby wykonywał swoje obowiązki społeczne i obywatelskie, w tym brał udział w posiedzeniu rady gminy, uczestniczył w dyskusji i głosował nad uchwałami. Co więcej, niestawienie się lub opuszczenie sesji przez radnego powołującego się na zwolnienie chorobowe, gdy zakres tego zwolnienia

(wyznaczony rodzajem choroby, stopniem dolegliwości) umożliwia branie udziału w sesji, może być potraktowany przez przewodniczącego rady jako nieusprawiedliwione spowodowanie braku kworum rady przez takiego radnego, i zrodzić delikt administracyjny grożący wytykiem ze strony przewodniczącego rady, zgodnie z postanowieniami regulaminu działalności rady, stanowiącego zwykle załącznik do statutu gminy.

Zwolnienie chorobowe oznacza niezdolność „do pracy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 2790); nie powoduje samo w sobie zapory dla aktywności w ramach obowiązków społecznych i obywatelskich.

Podobny charakter mają np. obowiązek stawienia się na wezwanie sądu (w charakterze świadka), obowiązek udziału w posiedzeniu w charakterze ławnika sądowego, udział w posiedzeniu obwodowej komisji wyborczej. Te aktywności, choć odpłatne, mogą być wykonywane w trakcie zwolnienia chorobowego gdy choroba nie uniemożliwia ich realizacji, bowiem nie obejmują stosunku, z którego wynika ubezpieczenie społeczne.

*dr Katarzyna Dokukin,  
asystent radcy prawnego*

## Opinie prawne

### Okres pobierania zasiłku dla bezrobotnej, która urodziła dwoje dzieci przy jednym porodzie

Zgodnie z art. 76 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2024 r., poz. 475, zwanej dalej u.p.z.) w wypadku kobiety, która urodziła dziecko w okresie pobierania lub do 1 miesiąca po jego ustaniu, zasiłek dla bezrobotnych ulega przedłużeniu o czas, przez który przysługiwałby jej, zgodnie z odrębnymi przepisami, zasiłek macierzyński.

Zasiłek macierzyński, zgodnie z art. 29a ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2023 r., po. 2780, zwanej dalej u.u.ch.m.) w zw. z art. 184 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465, zwanej dalej k.p.), przysługuje za okres ustalony zgodnie z k.p. jako okres urlopu macierzyńskiego, na warunkach macierzyńskiego, rodzicielskiego i ojcowskiego. Urlop macierzyński w wypadku urodzenia 2 dzieci wynosi 31 tygodni (art. 180 § 1 pkt 2 k.p.). Urlop rodzicielski w wypadku urodzenia 2 dzieci wynosi 43 tygodnie (art. 182<sup>1a</sup> § 1 pkt 2 k.p.). Łącznie zatem w stosunku do kobiety z art. 76 ust. 3 u.p.z. okres wydłużenia zasiłku dla bezrobotnych wynosi 74 tygodnie.

Wydłużenie umowy o pracę do dnia porodu *ex lege* w warunkach art. 177 § 3 k.p. generuje zasiłek macierzyński po ustaniu ubezpieczenia, zgodnie z art. 30 ust. 4 u.u.ch.m. Zasiłek przysługuje nadto, jeżeli ubezpieczenie ustało w okresie ciąży z innych powodów niż ustanie umowy o pracę (np. śmierć pracodawcy, upadłość, likwidacja zakładu pracy, naruszenie prawa przy rozwiązaniu umowy

stwierdzone przez sąd pracy). „Zasiłek macierzyński po ustaniu ubezpieczenia”, bez względu na podstawę ustania ubezpieczenia (w tym np. z art. 3 ust. 1-3 u.u.ch.m.) nie ma odrębnego wymiaru, więc jego okres ustala się w wypadku osoby z art. 76 ust. 3 u.p.z. jako sumę okresów z art. 180 § 1 pkt 2 i art. 182<sup>1a</sup> § pkt 2 k.p. w zw. z art. 29a u.u.ch.m., a więc wynosi 74 tygodnie i wyznacza w ten sposób okres dodatkowej części terminu korzystania z zasiłku dla bezrobotnych.

*mgr Piotr Kubas,  
radca prawny*



## Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2024 r., SK 140/20 w sprawach o ponowne ustalenie wysokości emerytury powszechnej

Tytułowe zagadnienie prawne wynika z art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1631, zwanej dalej *u.e.r.*), zgodnie z którym, jeżeli ubezpieczony pobrał m.in. emeryturę wcześniejszą, podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 *u.e.r.*, w więc emerytury powszechnej, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych. Rozwiązanie to wprowadzone zostało do regulacji *u.e.r.* z mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 637, zwanej dalej *nowelą z 2012 r.*), która weszła w życie, zgodnie z art. 22 noweli, z dniem 1 stycznia 2013 r. Dziennik Ustaw RP zawierający nowelę z 2012 r. ogłoszono 6 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 4 czerwca 2024 r., SK 140/20 (OTK ZU z 2024 r., poz. 67) orzekł, że art. 25 ust. 1b *u.e.r.* w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sądy powszechne właściwe w sprawach z odwołań od decyzji organów rentowych odmawiających uwzględnienia żądań ustalenia emerytury z pominięciem ograniczenia w postaci pomniejszenia kwoty podstawy emerytury o emerytury wcześniejsze już wypłacone, zmuszone zostały do funkcjonowania w dość osobliwym stanie prawnym. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 140/20 nie został ogłoszony i z tej racji nie wszedł w życie. Z drugiej jednak strony, właściwy organ państwa, a więc Trybunał właśnie, w przepisanej prawem formie, wypowiedział się co do niekonstytucyjności art. 25 ust. 1b *u.e.r.* W wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej z dnia 15 października 2024 r., VI U 1016/24 (niepubl.) stwierdzono, że oddział ZUS właściwie zakwalifikował podanie ubezpieczonego jako wniosek o ponowne ustalenie prawa do emerytury na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 1 *u.e.r.* W ocenie tego sądu trafnie przyjęto, że wiedza o stanie niekonstytucyjności podstawy prawnej decyzji stanowi „nową okoliczność”, o jakiej mowa w tym

przepisie. Sąd nie poświęcił w uzasadnieniu wyroku uwagi temu, czy „przed wydaniem decyzji” tak zkreślony stan wiedzy istniał, czy też nie oraz jak prezentowała się wiedza organu co do legalności prawa i czy jej uaktualnienie na podstawie wyroku Trybunału w ogóle mogło przełożyć się na wynik sprawy administracyjnej. A przecież od tej oceny, jak się wydaje, zależał wynik sprawy o ponowne ustalenie prawa do emerytury. Kończono sąd uwzględnił odwołanie orzekając na podstawie art. 477<sup>1</sup> § 2 k.p.c. zmieniając wydaną na podstawie art. 144 ust. 1 *u.e.r.* decyzję poprzez przyznanie ubezpieczonemu prawa do emerytury w wysokości bez zmniejszania o sumy kwot pobranych wcześniej emerytur. Choć podstawa wyroku (w postaci art. 114 ust. 1 pkt 1 *u.e.r.*) nie obejmowała przychylny nieprawidłowości decyzji organu będącej „błędem organu” sprowadzonego przez stronę (a więc podstawy z art. 144 ust. 1 pkt 4 *u.e.r.*), to określając granice czasowe, za jakie przysługuje ubezpieczonemu wypłata emerytury w wysokości ustalonej z pominięciem spornego mechanizmu pomniejszania z art. 25 ust. 1b *u.e.r.*, już przyjęto, że miał miejsce „błąd organu”, który ogranicza prawo do zwiększonej wypłaty z mocy art. 133 ust. 1 pkt 2 *u.e.r.*, tylko do 3 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o ponowne ustalenie emerytury. Na przywołanie zasługuje jeszcze jedno orzeczenie wydane przez sąd odwoławczy, jakim jest wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach z dnia 4 grudnia 2024 r., V U 1524/24 (niepubl.), gdzie uwzględniając odwołanie od decyzji odmawiającej przeliczenia emerytury z pominięciem spornego mechanizmu z art. 25 ust. 1b *u.e.r.*, przyjęto, że podstawa taka zachodzi, ale z zastrzeżeniem, że wypłata zaległej części emerytury z podstawą wymaganą prawem po stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 25 ust. 1b *u.e.r.*, nie może sięgać głębiej niż na 3 lata wstecz, bowiem Oddział ZUS, pozostawał w dniu orzekania w błędzie co do prawa, w rozumieniu art. 133 ust. 1 pkt 2 *u.e.r.*

W podobnym kierunku orzekł Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie w wyroku z dnia 3 lipca 2024 r., VI U 528/24 (niepubl.) stwierdzając, że brak publikacji wyroku Trybunału w sprawie SK 140/20, nie może stanowić przeszkody dla uwzględnienia odwołania

od decyzji oddziału ZUS odmawiającej zmiany dotychczasowej decyzji wydanej, co do wysokości emerytury, przy zastosowaniu mechanizmu pomniejszania podstaw emerytury z art. 25 ust. 1b u.e.r. Niepublikowanie orzeczeń Trybunału uznano na użytek tej sprawy sądowej, jako „nieuprawnione zaniechanie władzy wykonawczej”, co uprawniało ten sąd do odmowy zastosowania art. 25 ust. 1b u.e.r. jako niezgodnego z Konstytucją RP. Nic nie stało na przeszkodzie, aby nieopublikowany wyrok Trybunału stanowił podstawę do bezpośredniego zastosowania Konstytucji przez sąd odwoławczy badający tę sprawę i pominięcia regulacji ustawowej, z racji zbieżności poglądów prawnych Trybunału oraz sądu orzekającego. Końcowo sąd ten zmienił zaskarżoną decyzję o odmowie przeliczenia emerytury w ten sposób, że zobowiązał oddział ZUS do ponownego obliczenia wysokości emerytury w wieku powszechnym z pominięciem art. 25 ust. 1b u.e.r.

Istnieje wreszcie kategoria ubezpieczonych-emerytów, którzy spotkali się ze skutkami działania niekonstytucyjnego art. 25 ust. 1ub u.e.r., ale – z racji związania Trybunału podstawami skargi konstytucyjnej – znaleźli się poza zakresem podmiotowym wyroku w sprawie SK 140/20. W szczególności zaś, nabyli prawo do wcześniejszej emerytury, wydawałoby się „w sposób świadomy”, tj. po dniu ogłoszenia noweli z 2012 r., a więc po 6 czerwca 2012 r. Istnieje pewna grupa emerytów, których zamiarem nie jest zabieganie o wyrok sądu ubezpieczeń społecznych w sprawie o podwyższenie emerytury powszechnej wydany w związku z bezpośrednio zastosowanym art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, ale po prostu żądanie wyrokowania na podstawie konstytucyjnej wersji normy płynącej z art. 25 ust. 1b u.e.r., zakładającej, że emerytury powszechnej nie należy pomniejszać tylko z tego powodu, że ubezpieczony zubożył budżet państwa o wcześniejszą emeryturę. Już w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16 (OTK ZU z 2019 r., poz. 1), który zapoczątkował serię orzeczeń stwierdzających – w rozmaitych konfiguracjach zakresów podmiotowych – niekonstytucyjność art. 25 ust. 1b u.e.r., stwierdzono, że jakkolwiek stany faktyczne stanowiące tło spraw przed sądami powszechnymi na etapach poprzedzających postępowanie przed Trybunałem, zawężają zakresy podmiotowe skutku niekonstytucyjności, to rolą sądów orzekających w sprawach indywidualnych jest rozciąganie tych następstw i prezentowanie przez Trybunał aksjologii na sprawy, w których te akurat sądy będą orzekać po orzeczeniu Trybunału. W tym wyroku Trybunał podkreślił, że problem niekonstytucyjności art. 25 ust. 1b u.e.r. sprowadza się do oceny, czy ustawodawca mógł, czy też nie mógł „zastosować mechanizm potrącenia z art. 25 ust. 1b u.e.r.” i czy to rozwiązanie

samo w sobie jest dopuszczalne konstytucyjnie. Naturalnie, ocenił to rozwiązanie wówczas jako nie odpowiadające wymogom art. 2 Konstytucji.

Naturalnie wyrok Trybunału w sprawie SK 140/20 jest w tym względzie jednym z jurydycznych dowodów, że konstrukcja art. 25 ust. 1b u.e.r. nie odpowiada wymogom konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek wieku emerytalnego. Trybunał w sprawie SK 140/20 był związany granicami skargi konstytucyjnej, stąd sentencja musiała określać krąg adresatów, którzy odpowiadali sytuacji tamtego skarżącego, a więc zostali zaskoczeni jako wcześniejsi emeryci, nowymi zasadami pomniejszania emerytur powszechnych, na jakie wyczekiwali. Podkreślić jednak należy, że Trybunał nie ocenił konstytucyjności art. 25 ust. 1b u.e.r. z punktu widzenia zasady równości wobec prawa (gdzie należałoby wyodrębnić pewne grupy emerytów, zaskoczonych stanem prawnym z noweli z 2012 r. i innych, którzy nowelę z 2012 r. znali nabywając wcześniejszą emeryturę), ale z punktu widzenia gwarancji od prawa do zabezpieczenia społecznego. Uznał, że pomniejszanie wysokości emerytury powszechnej o kwoty emerytury wcześniejszej narusza standardy demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP. „Zaskoczenie” obywatela niekorzystnym mechanizmem obliczania emerytury powszechnej występuje nie tylko wówczas, gdy ten wnioskował o emeryturę wcześniejszą przed datą publikacji noweli z 2012 r., ale i wówczas gdy po prostu w ostatniej fazie swoich zabiegów o właściwą emeryturę, tj. po uzyskaniu wszelkich okresów stażowych, nagle ustawodawca zaczął modyfikować zasady algorytmu emerytalnego, które dotychczas przez całe dekady odprowadzania składek i realizacji przebiegu okresów ubezpieczenia, wykazywały stabilność, rodząc ekspektatywę emerytury powszechnej w takiej, a takiej wysokości.

Sądy ubezpieczeń społecznych w sprawach z odwołań od decyzji organów rentowych o odmowie przeliczenia na podstawie art. 114 u.e.r. emerytury powszechnej z pominięciem mechanizmu pomniejszania z art. 25 ust. 1b u.e.r. w stanie prawnym po wyroku Trybunału w sprawie SK 140/20 podkreślają, że w tych postępowaniach nie chodzi o wznowienie postępowania w reżimie art. 190 ust. 4 Konstytucji, ale o stan oceny legalności normy prawnej zawartej dotychczas w art. 25 ust. 1b u.e.r., który upoważnia sądy powszechne do bezpośredniego zastosowania art. 67 ust. 1 Konstytucji i uwzględnienia odwołania gdy tylko stan ustaw i treść Konstytucji RP stoją ze sobą w sprzeczności; regulacja o ustroju sądów powszechnych wymagają wybrania Konstytucji, skoro skład orzekający „podlega tylko Konstytucji oraz ustawom”. W takiej samej sprawie, na tle wyroku Trybunału o sygn. SK

140/20 i art. 25 ust. 1b u.e.r. Sąd Okręgowy w Legnicy w wyroku z dnia 13 grudnia 2024 r., sygn. akt V U 502/24 (niepubl.) stwierdził, że bezpośrednie stosowanie art. 67 Konstytucji RP w sprawie sądowej indywidualnej wymaga podkreślenia, że przepis ten odnosi się nie tylko do zabezpieczenia społecznego jako takiego, ale i do <<wysokości świadczenia>>. Zmiana zasad ustalania tej wysokości w ostatnim okresie ubezpieczenia, tuż przed uzyskaniem wieku emerytalnego, jest naruszeniem tego przepisu ze strony władzy ustawodawczej. Z tych powodów Sąd ten zmienił zaskarżoną odwołaniem decyzję odmawiającą przeliczenia emerytury, w ten sposób, że „przyznał wnioskodawcy prawo do przeliczenia emerytury z pominięciem art. 25 ust. 1b u.e.r.”. Również w Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej w wyroku z dnia 19 listopada 2024 r., sygn. akt VI U 1053/24 (niepubl.), orzekając w sprawie z odwołania od decyzji odmawiającej przeliczenia emerytury z pominięciem art. 25 ust. 1b u.e.r. w stanie prawnym ukształtowanym przez wyrok Trybunału w sprawie SK 140/20, orzekając o zmianie zaskarżonej odwołaniem decyzji i zobowiązując ZUS do wyliczenia wysokości emerytury z pominięciem art. 25 ust. 1b u.e.r., stwierdził, że kluczowe znaczenie ma to, że sąd stosując bezpośrednio Konstytucję ma tylko ocenić, czy „obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania działań” we wcześniejszych fazach realizacji stosunku ubezpieczenia społecznego, a więc – jak można przypuszczać – realizacji zatrudnienia, odprowadzania składek i oczekiwania na wiek emerytalny. W wyroku Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z dnia 15 października 2024 r., sygn. akt VI U 1016/24 (niepubl.), uwzględniając odwołanie od decyzji Oddziału ZUS odmawiającej przeliczenia wysokości emerytury z pominięciem art. 25 ust. 1b u.e.r. w stanie prawnym po wyroku Trybunału w sprawie SK 140/20, trafnie stwierdzono, że – w odróżnieniu od realiów sprawy SK 140/20, gdzie wiązały granice skargi konstytucyjnej wymagając zakreślenia katalogu podmiotów korzystających z wyroku w postaci grupy osób składających wnioski o wcześniejszą emeryturę przed 6 czerwca 2012 r. – sąd orzekający w sprawie indywidualnej odmawiając zastosowania art. 25 ust. 1b u.e.r. ma obowiązek uwzględnienia, że „prawo do świadczeń zgodnie z art. 100 u.e.r. powstaje *in abstracto* z dniem spełnienia warunków wymaganych do nabycia prawa” i obywatel oczekując na tę właśnie datę ma prawo do tego aby regulacje o wysokości emerytury zachowywały stabilność, gwarantując zaufanie do stanowionego przez państwo prawa, a więc w zgodzie z art. 2 Konstytucji.

Z punktu widzenia skutków wyroku Trybunału w sprawie SK 140/20, nie może dziwić, że

etap badania sprawy administracyjnej w jednej instancji przez oddziały ZUS (z art. 145a w zw. z art. 180 § 1 k.p.a. w zw. z art. 25 ust. 1b u.e.r. oraz z art. 114 ust. 1 pkt 1 i 4 u.e.r. w zw. z art. 163 k.p.a.), stał się etapem iluzorycznym. Zbyt daleko idący stan niepewności prawnej, wynikający z zakresowości wyroku Trybunału, jego nieopublikowania w przepisowym trybie, wagi skutków prawnych dla budżetu państwa przy wydaniu decyzji o przeliczeniu emerytury powszechnej z pominięciem mechanizmu z art. 25 ust. 1b u.e.r. – wszystko to powoduje, że orzekający funkcjonariusze publiczni w oddziałach ZUS, znaleźli się „między młotem a kowadłem”. Pewna jurydyczna arytmetyka wskazuje, że na samodzielnych i kierowniczych – jak można byłoby oczekiwać – stanowiskach urzędniczych winny być wydawane decyzje pozytywne. Z drugiej jednak strony, strach przed reżimem dyscypliny finansów publicznych, urzędniczym obowiązkiem działania w sposób optymalizujący oszczędności Państwa, widmo odpowiedzialności majątkowej z tytułu rażącego naruszenia prawa i wręczcie polityczny charakter administracji publicznej, tworzą znacznie silniejszą aksjologię o przeciwnym wektorze. Proces administracyjny zamiast stanowić regularny element postępowania-hybrydy, stał się automatycznym, formalnym, może nawet technicznym, warunkiem wniesienia powództwa. Stąd organy wymiaru sprawiedliwości, w postaci sądów ubezpieczeń społecznych, stały się – zwłaszcza z uwagi na dopuszczalność odmowy zastosowania ustawy niekonstytucyjnej – jedyną szansą na proces realnego stosowania prawa, który może, jeśli nie usunąć stan daleko idącej niepewności prawnej, to przynajmniej złagodzić skutki tego stanu metodami sądowego stosowania prawa.

*dr hab. Wojciech Maciejko,  
sędzia NSA*



## Mandat wójta a status członka powiatowej rady rynku pracy

Istotą zagadnienia prawnego jest dopuszczalność łączenia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z członkostwem w powiatowej radzie rynku pracy (zwanej dalej radą). Osoba, która pełniła funkcję przewodniczącego-członka takiej rady została w następstwie wyboru na wójta zatrudniona na tym stanowisku, zgodnie ze stosownym zaświadczeniem właściwego komisarza wyborczego.

Stosownie do art. 27 pkt 2 *ab initio* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465) funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego. Konkluzja zatem musi zależeć od statusu organu, jakim jest powiatowa rada rynku pracy działająca na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2024 r., poz. 475). Zgodnie z tym przepisem, powiatowa rada rynku pracy jest „organem” opiniodawczo-doradczym starosty w sprawach polityki rynku pracy; podejmuje uchwały, których przedmiotem są kompetencje wyliczone enumeratywnie w art. 22 ust. 5-7 u.p.z. Pośród kompetencji rady dominują zadania opiniodawcze, inspirujące i doradcze, ale nie brakuje też zadań orzeczniczych (art. 76 ust. 7 u.p.z. w zw. z art. 106 k.p.a.; współdziałanie przy wydawaniu decyzji starosty umorzeniu obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń) i kreacyjno-personalnych (opiniowanie wniosków o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy). Organami jednostek samorządu terytorialnego są nie tylko organy nominalne (np. w powiecie: rada i zarząd), a więc nazwane *expressis* przez przepis ustrojowy organami (odpowiednio gminy, powiatu, województwa), ale i – co niekwestionowane – osoby oraz samorządowe jednostki organizacyjne, którym przepisy prawa przydają kompetencję do sprawowania władzy w strukturze samorządu terytorialnego (np. starosta, wójt, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych).

Członków rady powołuje starosta (art. 23 ust. 3 u.p.z.), na 4-letnią kadencję (art. 23 ust. 11 u.p.z.).

Członek rady niezależnie od obowiązków związanych z udziałem w posiedzeniach i pracach rady, zwolnista z praw pracowniczych w postaci: zwolnienia od pracy w celu udziału w posiedzeniach z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (art. 23 ust. 14 u.p.z.), zwrotu kosztów przejazdu na posiedzenia na zasadach przewidzianych dla podróży służbowej pracownika (art. 23 ust. 15 u.p.z.).

Organizacyjne ulokowanie rady (w strukturze samorządu powiatowego), obsługa jej zadań przez aparat, który jest samorządowym urządzeniem administracji publicznej i kreowanie jej składu przez starostę, a także zakres kompetencji, zwłaszcza obejmujących orzekanie w sprawach indywidualnych należących w postępowaniu głównym do kompetencji starosty – bezwzględnie przesądza o tym, że rada jest organem administracji publicznej i należy zachodzić usprawiedliwione powody aby kwalifikować ją do organów samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 27 pkt 2 u.s.g.

Niezrzeczenie się funkcji członka rady w terminie określonym w art. 492 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408) w zw. z art. 27 pkt 2 u.s.g. może zatem wypełniać podstawy podjęcia przez radę gminy uchwały określonej w art. 492 § 5 k.w., zaś bezczynność rady w tym zakresie może być postrzegana jako rodząca kompetencję właściwego wojewody do powiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz wydania zarządzenia zastępczego z art. 98a ust. 2 u.s.g.

*dr Piotr Pliś, radca prawny  
dr hab. Wojciech Maciejko, sędzia NSA*

**Wydawca:** Poradnia Prawna im. Anny Jenke w Jarosławiu, 37-500 Jarosław, ul. Sanowa 11

**Redaktor naczelny:** radca prawny Piotr Kubas

**Rada Naukowa:** Przewodniczący - dr hab. Wojciech Maciejko, sędzia NSA

**Członkowie:** prof. dr hab. Kazimierz Jaremczuk, dr hab. Piotr Józwiak, dr hab. Bożena Sowa, dr hab. Beata Stępień-Zatucka, dr hab. Tomasz Szanciło, sędzia SN, dr hab. Igor Zgoliński, sędzia SN, dr Agnieszka Bednarczyk-Płachta, dr Katarzyna Dokulin,

dr Agnieszka Gałakan-Halicka, dr Agnieszka Gazda, dr Maciej Kijowski, dr Paweł Klimek, dr Katarzyna Myślińska, dr Marta Piertas-Eichberger, dr Piotr Pliś.

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

Numer wydawnictwa ciągłego Biblioteki Narodowej: ISSN 2658-2902