



Spis treści

Nauka prawa

M. Kijowski , <i>O potrzebie pilnego kompleksowego uregulowania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w żegludze śródlądowej</i>	1
O. Wolak , <i>Podstawy zastosowania ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej</i>	5
K. Bartos , <i>Rola prawa pomocy społecznej w przeciwdziałaniu ubóstwu</i>	7

Opinie prawne

D. Kosiński , <i>Utrwalanie obrazu i dźwięku podczas czynności służbowych</i>	9
K. Dokukin , <i>Prawo funkcjonariusza Straży Granicznej pełniącego służbę w zmianowym czasie służby do wolnej soboty i niedzieli a zwolnienie w celu sprawowania opieki nad dzieckiem</i>	10

Stosowanie prawa

A. Korcz-Maciejko , <i>Decyzja organu Policji o przeznaczeniu broni wskutek złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności broni objętej depozytem na rzecz Skarbu Państwa</i>	11
W. Maciejko , <i>Urzędowa rozmowa telefoniczna i urojony obowiązek posiadania telefonu przez obywatela</i>	12

Nauka prawa

O potrzebie pilnego kompleksowego uregulowania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w żegludze śródlądowej

Pamięci twórców fundamentalnych a obowiązujących do dziś rozporządzeń kształtujących bhp w polskiej żegludze – sprowokowanego fałszywymi oskarżeniami do samobójczej śmierci ministra handlu zagranicznego i gospodarki morskiej Jerzego Olszewskiego w 55. rocznicę doktoratu, zmarłego 16 lipca 2025 r. ministra rolnictwa Leona Kłoniczy oraz ministra infrastruktury Krzysztofa Opawskiego w 75. rocznicę urodzin.

Włączeniem mnie do składu Rady Naukowej Kwartalnika „Administracja Socjalna” i niniejszym debiutem na jego łamach przejęty jestem tak jak otwarciem każdego innego etapu w swoim twórczym życiu. Przejęcie przestąpieniem progu naukowej

współpracy z tym naprawdę cennym periodykiem bierze się jednak z dwóch szczególnie i równie ważnych źródeł. Chodzi *primo* o Jarosław, czyli miasto stanowiące siedzibę naszej redakcji, rzeczywiście – dowodem także niżej podpisany – miasto olśnień, a w latach największego rozkwitu miasto portowe i stoczniowe zarazem, czego pamiętką jest do dziś jednomasztowa łódź *in motu, in navigatione* na sanowych falach w herbie miasta. Jako że jestem m. in. prawnikiem marynistą, a problematyka bezpieczeństwa żeglugi tak morskiej, jak i śródlądowej, szczególnie mnie interesuje (to zatem *secundo*), przez wzgląd na jarosławskie żeglugowe, portowe i stoczniowe tradycje poświęcam ten tekst

pałacemu problemowi odnoszącemu się właśnie do żeglugi śródlądowej.

Bezpieczeństwo i higiena pracy (bhp) na jednostkach pływających stanowi zagadnienie szczególnej wagi. *Differantia specifica* bhp w żegludzie polega na znalezieniu klucza do odczytania różnic między choćby najbardziej uciążliwą pracą na lądzie a każdą pracą wykonywaną na wodzie, a więc w środowisku, w którym człowiek jest gatunkiem obcym. Co więcej, nieprzebrnięcie kanonów bhp na statku czy to morskim czy żeglugi śródlądowej skutkować może negatywnymi reperkusjami nie tylko w stosunku do załogi takiej jednostki (ewentualnie również dla innych przebywających na niej osób), ale również w sferze bezpieczeństwa pływania. Innymi słowy, złamanie zasad bhp przez marynarza zamustrowanego na m/s „A” może spowodować negatywne skutki dla niego samego, dla innych marynarzy czy płynących tą jednostką pasażerów, lecz również dla przepływającego (nie)opodal s/v „B” i jego załogi, ale i osób uprawiających sporty wodne lub turystykę wodną wpław, bądź na pokładach choćby kajaków. W związku z powyższym naruszenie zasad bhp może być przesłanką do wszczęcia działań także w obszarze ratownictwa wodnego, którego odmianą na akwenach morskich jest ratownictwo morskie.

Aby przeanalizować *in brevi* zagadnienie bhp w żegludzie śródlądowej, biorę do ręki rozporządzenie Ministra Żeglugi i Gospodarki Wodnej z 15 sierpnia 1959 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na statkach w żegludzie śródlądowej (Dz. U. z 1959 r. nr 61, poz. 366). Dostrzegam od razu dobrą robotę legislacyjną, co dziwić nie może, rok bowiem wydania tego aktu był czasem powstania tak kapitalnie sformułowanych źródeł prawa jak choćby obowiązująca do dziś ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576 ze zm.), o której tylekroć już pisałem. Rozporządzenie z 15 sierpnia 1959 r. już jednak nie obowiązuje, jedną bowiem z jej podstaw prawnych, *i.e.* ustawę z 7 marca 1950 r. o żegludzie i spławie na śródlądowych drogach wodnych (Dz. U. z 1952 r. nr 26, poz. 182 ze zm.) uchylił art. 74 ust. 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 18). Zsyłając rozporządzenie do prawnego niebytu, wyłano dziecko z kąpielą. Przez ćwierć wieku prawodawca nie naprawił tak kardynalnego błędu, uchylając się najzupełniej bezzasadnie od wykonania w sferze żeglugi śródlądowej delegacji zawartej w art. 237¹⁵ § 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.) (dalej: Kp), nakazującej (*sic!*) ministrom właściwym dla danych gałęzi lub rodzajów prac w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw pracy i zdrowia określenie przepisów bhp dotyczące tych gałęzi lub prac. Apologeta legislacyjnego (nie)ładu *anno* 2025 zapyta i retorycznie, i z kibicowskim zacięciem: „no

i co takiego się stało?”. Niestety, miłośnik (nie)uporządkowania prawa będzie mieć nawet trochę racji. Szczęśliwie tylko trochę.

Weźmie zapewne na tapetę rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 6 lipca 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych (Dz. U. z 1993 r. nr 73, poz. 346), trochę może tylko zaskoczony tym, że w aspekcie bhp portom morskim tak blisko do portów śródlądowych. W rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796) pod pojęciem portu morskiego (przystani morskiej) rozumie się akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdującą się w granicach portu (przystani); z kolei, przywołana ustawa z 21 grudnia 2000 r. definiuje analogicznie w art. 5 ust. 1 pkt 3 port (przystań) jako akwen i grunt oraz związaną z nimi infrastrukturę, znajdującą się w granicach portu lub przystani. Uwzględni też rozporządzenie Ministra Gospodarki z 30 maja 2001 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy budowie i przebudowie oraz remoncie jednostek pływających (Dz. U. z 2001 r. nr 73, poz. 770 ze zm.), stosuje się je bowiem w stocznich zarówno morskich, jak i śródlądowych, wobec statków obu rodzajów żeglugi, nie tylko budowanych, przebudowywanych i remontowanych w stocznich, lecz również należących do tychże, odbywających żeglugę morską lub/i śródlądową związaną z pracą stoczni.

To może z innej *nomen omen* becзки, choćby i takiej na ryby? Jako że wędkarstwo śródlądowe odbywane w pokładach statków jest jednym z przejawów żeglugi śródlądowej, a bhp na takich statkach ściśle wiąże się z bezpieczeństwem uprawiania żeglugi, należy zwrócić uwagę na art. 20 ust. 6 ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybacztwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883), w myśl którego „[a]matorski połów ryb przy użyciu jednostki pływającej odbywa się z zachowaniem wymogów w zakresie bezpieczeństwa uprawiania żeglugi dotyczących budowy, wyposażenia oraz kwalifikacji, określonych w przepisach o żegludzie śródlądowej dla statków przeznaczonych lub używanych wyłącznie do uprawiania sportu lub rekreacji”. Łatwo zauważyć, że przytoczony przepis ustawy odnosi się do jednostki pływającej, przy czym o jednostkach pływających używanych do połowu ryb (w tym amatorskiego połowu ryb i połowów rybackich) traktują art. 1 ust. 2 lit. c, art. 2 pkt 1 i 5-7, art. 3 ust. 1 pkt 1-2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m (Dz. U. z 2024 r. poz. 1536), podczas gdy rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 4 lutego 1980 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w rybacztwie śródlądowym (Dz. U. z 1980 r. nr 6, poz. 17) używa określeń „statek rybacki” i „motorowy statek rybacki”, co *obiter dicta* dodaje, podkreślając, że

rozporządzenie to jest nie tylko świetnie skonstruowane, lecz przede wszystkim określa zasady bhp w rybnictwie śródlądowym – ważnym ogniwie żeglugi śródlądowej – w sposób kompleksowy, pełny.

Powie obrońca (nie)porządku w prawodawstwie, że przecież zasady bhp w innej sferze żeglugi śródlądowej też są uregulowane niemal koncertowo. A w której to? W świetle art. 1 ust. 2 ustawy z 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 612) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 maja 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy wykonywaniu prac podwodnych (Dz. U. z 2004 r. nr 116, poz. 1210) prace *sub aqua* wykonywane są zgodnie z przepisami przywołanej na wstępie zdania ustawy *implicite* na wodach śródlądowych i *explicitie* na wodach morskich stanowiących polską wyłączną strefę ekonomiczną, w związku z czym przepisy obu aktów obowiązują obecne na obu grupach akwenów statki zarówno morskie, jak i żeglugi śródlądowej, zarówno w ruchu, jak i na postoju, o ile z ich pokładów wykonywane są prace podwodne.

Ale jest przecież i inna furtka do zaniedbanego legislacyjnego ogródka, a to poprzez regulacje dotyczące choćby czyszczenia powierzchni płaskich czy – *horribile dictu* – przenoszenia na śródlądowym statku marynarza słodkich wód przez jego kolegów po fachu. Owszem, w żegludze śródlądowej (morskiej też!) stosować należy bez wątpienia te powszechnie obowiązujące akty prawne, które regulują szczegółowe aspekty bhp, o ile same nie wyłączają *expressis verbis* zastosowania samych siebie czy to do któregośkolwiek z rodzajów żeglugi, czy żeglugi *in genere*, czy też najogólniej ujętego transportu. Tak np. użytkowanie przez marynarzy maszyn jest przesłanką do przestrzegania na statkach rozporządzenia Ministra Gospodarki z 30 października 2002 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie użytkowania maszyn przez pracowników podczas pracy (Dz. U. z 2002 r. nr 191, poz. 1596 ze zm.). Z kolei, występowanie w toku rejsu czy podczas postoju statku w porcie – nader częste przecież – czynników chemicznych jest przesłanką (do stosowania rozporządzenia Ministra Zdrowia z 30 grudnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy związanej z występowaniem w miejscu pracy czynników chemicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 836)). Przenoszenie na statku przedmiotów, ludzi i innych zwierząt nie tylko powinno, ale musi odbywać się stosownie do prawideł zawartych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 marca 2000 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy ręcznych pracach transportowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1139). A czyszczenie pokładu, zmorea zwłaszcza adeptów żeglugi? Bardzo proszę: reguluje je *sub specie* bhp rozporządzenie Ministra Rozwoju i Tech-

nologii z 12 września 2023 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy czyszczeniu powierzchni, malowaniu natryskowym, napyłaniu i natryskiwaniu cieplnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2159). Statków tak morskich, jak i żeglugi śródlądowej, armatorami których są uczelnie, nie może nie dotyczyć rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 2090). *A rebours*, istnieją i takie regulacje, które wykluczają stosowanie samych siebie choćby i na statkach lub w niektórych ich częściach, czego jaskrawym, ewidentnym przykładem rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 58): jego § 3 pkt 1-2 zakazują stosowania przepisów tego aktu m.in. w kabinach sterowniczych pojazdów i do systemów komputerowych na pokładach środków transportu, w związku z czym nie stosuje się go nie tylko na mostku (w sterówce) statku, ale i w innych jego częściach składowych. Powracając do pozostałych rozporządzeń przytoczonych w tym akapicie, pragnę z naciskiem stwierdzić, że jako *leges generales* mają być one stosowane na statkach żeglugi śródlądowej wtedy tylko, gdy nie są sprzeczne z fundamentalnymi dla niej *leges speciales* w postaci rozporządzeń z 4 lutego 1980 r., 6 lipca 1993 r., 30 maja 2001 r. i 19 maja 2004 r. przywołanych uprzednio.

Krótki ten komentarz byłby znacznie zubożony, gdybym ograniczył go do zasad okrętowego bhp, *sit venia verbo*, w cywilu, a nie wspomiał choćby ogólnie o kanonach bezpieczeństwa i higieny nie pracy, lecz służby (bhs) na wodach śródlądowych, służby świadczonej przez choćby niektóre formacje powołane na rzecz obrony państwa i bezpieczeństwa publicznego, zwane nie całkiem słusznie „mundurowymi”. Proszę zwrócić uwagę na art. 299 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.). Po pierwsze, ust. 1 stanowi: „Przełożeni ponoszą odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny służby żołnierzy zawodowych i są obowiązani zapewnić warunki ochrony ich życia i zdrowia przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”. Po drugie, ust. 2 powiada, że żołnierz zawodowy jest obowiązany do przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (dlaczego nie służby?), co odnieść należy również do pracy/służby na okrętach wojennych i innych jednostkach pływających Sił Zbrojnych. Po trzecie, w świetle ust. 3 do żołnierzy zawodowych stosuje się w zakresie wymienionym w ust. 1-2 odpowiednio przepisy działu X Kp, z wyjątkiem art. 207 § 2 pkt 7, art. 209¹ § 4, art. 210, art. 230 § 2, art. 232, art. 234 § 2, art. 235–235², art. 237–237², art. 237⁷ § 1 pkt 1 i § 2–4, art. 237⁸ § 1, art.

237⁹ § 3 oraz art. 237¹¹ § 4. Nieco podobnie jest z ustawą z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.), której art. 71a enumeruje w ust. 1-2 podmioty odpowiedzialne za stan bhs, w ust. 5 nakazuje policjantom przestrzeganie przepisów i zasad bhs, a w ust. 6-7 wskazuje na stosowanie odpowiednio przepisów działu X Kp i wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych, z wyjątkami, część których pokrywa się z dotyczącymi Sił Zbrojnych (np. art. 232), a część kształtuje się zgola inaczej (np. w Policji nie stosuje się art. 237¹¹ § 4 Kp). Dla policyjnych statków, istotnego znaczenia nabiera też art. 71a ust. 8 ustawy z 6 kwietnia 1990 r., który umożliwia wykonującym określone czynności policjantom służby kontrterrorystycznej odstępianie od przestrzegania przepisów i zasad bhp, jeśli w stanie wyższej konieczności istnieje prawdopodobieństwo uratowania w ten sposób życia ludzkiego lub odwrócenia zagrożenia godzącego w bezpieczeństwo państwa. Policjantów, w tym pełniących służbę na wodzie, dotyczy także rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 lipca 2019 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby w trakcie realizacji szkoleń w Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2253). A co z zawodowymi strażakami? Art. 29a ust. 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poOz. 1443 ze zm.) nakazuje w sprawach nieuregulowanych ani nią ani rozporządzeniem wykonawczym do jej art. 29a ust. 2 stosowanie działu X Kp *in toto*. Skoro w świetle § 2 pkt 2 lit. b zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z 8 maja 2025 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KG PSP z 2025 r. poz. 9) formacja ta jest właścicielem lub użytkownikiem jednostek pływających, czyli „urządze[ń] pływają[cy]ch o napędzie mechanicznym lub wiosłowym, przeznaczon[ych] lub używan[ych] do ratowania życia lub mienia, transportu osób lub rzeczy lub wykorzystywan[ych] do szkolenia i ćwiczeń”, oczywiście jest, że kwestiom bhs na tych jednostkach poruszających się, kotwiczących, cumujących na wodach śródlądowych rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 sierpnia 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1681) poświęca kolejno dział VIII (stanowiące go § 59-65 regulują wymagania bhs podczas używania pojazdów pożarniczych i innych środków transportu) oraz rozdział 6 działu IX (zawarte w nim § 93-94 postanawiają o używaniu środków ochrony osobistej, wioseł lub silnika podczas akcji ratowniczej na wodzie i na lodzie). Żegluga śródlądowa jest z punktu widzenia bhp sferą nadzwyczaj zagmatwaną. Niezmiennie aktualny pozostaje wyrażony przez A. Krystosik-Gromadzińską (*Bezpieczeństwo pracy na statkach*

żeglugi śródlądowej – stan faktyczny i prawny oraz uwagi de lege ferenda, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka” 2019, nr 7, s. 8-11) postulat całościowego uregulowania tej kwestii, wynikający z niepożądanego utraty mocy obowiązującej rozporządzenia z 15 sierpnia 1959 r., czyli aktu prawnego, którego – *vide supra* – nie zastąpiono żadnym innym. Z rozważań wcześniejszych wynika, że zagadnienie to ma charakter chorobliwie heterogeniczny, porzucane jest bowiem w rozmaitych źródłach prawa. Owszem, czasu pracy w żegludzie śródlądowej dotyczy ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o czasie pracy na statkach żeglugi śródlądowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 362), natomiast bhp w portach i stoczniach śródlądowych oraz śródlądowym rybactwie, a także na statkach żeglugi śródlądowej uczestniczących w pracach podwodnych, tudzież bhs na statkach wspomnianych służb (w tym Policji) są regulowane przywołanymi wyżej aktami prawnymi, kłopot pojawia się jednak (pomijam czas pracy) z nierzybackim i *sit venia verbo* cywilnym statkiem żeglugi śródlądowej, który miał znajdować się w porcie lub stoczni porusza się po innym niż morski akwenie w celu innym niż wykonywanie prac podwodnych. Z adresowanego do mnie pisma zastępcy dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury Moniki Niemiec-Butryn z 16 lipca 2025 r., DGMiZS-9.014.2.2025, wynika, że w ministerstwie trwają „prace analityczne w celu przygotowania szczegółowych regulacji prawnych dla załóg statków żeglugi śródlądowej, dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na zróżnicowanych stanowiskach i odpowiadające najnowszym potrzebom tej gałęzi transportu”. Ponadto, wedle MI na statkach takich stosuje się obok ustawy z 7 kwietnia 2017 r. ogólnie przyjęte zasady bhp wynikające z działu X Kp, a także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2023 r. w sprawie wykazu stanowisk na statkach, minimalnego składu załogi statków na śródlądowych drogach wodnych, przeprowadzania egzaminu i sposobu działania komisji egzaminacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1697) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych (Dz. U. z 2003 r. nr 212, poz. 2072). Co się tyczy pierwszego z tych rozporządzeń, to ministerstwo włącza je do sfery bhp raczej *par force*, jeśli chodzi natomiast o drugie, to wedle MI, „zawiera [ono] zapisy [dlaczego nie przepisy? – przyp. M.K.] dotyczące obowiązków kierownika statku oraz czynności wykonywanych przez załogi w zakresie bezpieczeństwa i porządku na statku, a także obowiązku zachowania ostrożności i umożliwienia przeprowadzenia kontroli na statku”, jakkolwiek dotyczy to w istocie przepisów żeglugowych stanowiących załącznik do rozporządzenia i związanych z bhp nader luźno. Trudno nie zadać w tym kontekście pytania, czy do

statku żeglugi śródlądowej *in navigatione* należy stosować subsydiarnie przepisy bhp dotyczące się morskich statków handlowych, w szczególności rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej z 25 czerwca 1979 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na morskich statkach handlowych (Dz. U. z 1979 r. nr 14, poz. 96) – akt tyleż kapitalnie skonstruowany, co legitymujący się kardynalnym znaczeniem prawnym i praktycznym. Skoro § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. nr 169, poz. 1650 ze zm.) jednoznacznie

wyłącza stosowanie tego aktu wobec m.in. środków transportu morskiego i wodnego śródlądowego, odpowiedź na zadane w poprzednim pytaniu zdaje się być twierdząca, przy czym taka konstatacja ani na jotę nie umniejsza znaczenia postulatu *de lege ferenda*, zmierzającego do kompleksowego uregulowania bhp na statkach żeglugi śródlądowej w sposób odpowiadający regulacjom rozporządzenia z 15 sierpnia 1959 r. Podzielał go w całej rozciągłości, apelując do prawodawcy o tyleż istotne, co pilne wydanie jak najlepiej sformułowanego aktu.

dr Maciej Kijowski

Podstawy zastosowania ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 189k § 1 k.p.a.

W polskim porządku prawnym, obok norm nakładających obowiązki publicznoprawne oraz sankcje za ich naruszenie, ustawodawca przewidział również mechanizmy umożliwiające na łagodzenie skutków sankcji w nadzwyczajnych przypadkach. Szczególnie uwagę warto zwrócić na instytucję ulg w wykonaniu administracyjnych kar pieniężnych, której podstawę normatywną stanowi dział IVa, obejmujący art. 189a – 189k ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572, zwanej dalej k.p.a.), wprowadzony przez 1 pkt 41 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

Administracyjna kara pieniężna to sankcja finansowa, przewidziana przez ustawę, która jest nakładana w drodze decyzji administracyjnej w związku z naruszeniem przepisów prawa polegającym na niewykonaniu określonego obowiązku lub naruszeniu zakazu, skierowanego do osób fizycznych, osoby prawnej bądź jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Co istotne, ustawodawca przyjął, że spełnienie warunków materialnych nałożenia kary nie jest krancoowo bezwzględne i przewidział możliwość zastosowania ulgi w wykonaniu kary, co znacząco poszerza spectrum powinności organów administracji publicznej w zakresie stosowania prawa na różnych etapach proceduralnych w zakresie wymierzania i wykonywania kary. Wartym wskazania jest, że administracyjne kary pieniężne w odróżnieniu od kar kryminalnych są stosowane (przeważnie) automatycznie, są karami wymierzonymi z tytułu odpowiedzialności obiektywnej – posiadają znaczenie prewencyjne oraz mogą mieć charakter dyscyplinująco-repre-sywny (zob. T. Bąkowski, *Zasady nakładania kary administra-*

cyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, t. XXXVII, s. 379).

Postępowanie prowadzone na podstawie art. 189k § 1 k.p.a. ma charakter szczególny; w jego trakcie to przede wszystkim na stronie cięży obowiązek wykazania spełnienia przesłanek ustawowych zastosowania umorzenia, rozłożenia należności na raty lub odroczenia terminu uiszczenia należności związanej z karą. Innymi słowy, to strona powinna przedstawić szczególne dane i informacje dotyczące swojej sytuacji życiowej i majątkowej, które mogłyby uzasadniać przyznanie ulgi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 lutego 2024 r., II SA/Sz 918/23, Lex nr 3708134). Natomiast do obowiązków organu należy przeprowadzenie oceny przedstawionych okoliczności, ich odpowiednia kwalifikacja z punktu widzenia wartości stanowiących podstawy zastosowania ulgi (ważny interes publiczny lub ważny interes strony) oraz wydanie należycie uzasadnionej decyzji.

Istotnym aspektem pozostaje charakter uznaniowy decyzji („organ może udzielić ulg...”) oraz wyważenia przesłanek zastosowania ulg wyrażonych generalnymi klauzulami odsyłającymi, tj. przesłanek interesu publicznego i interesu strony. Oznacza to, że mimo spełnienia przesłanek materialnych, decyzja o udzieleniu ulgi nie ma charakteru roszczeniowego, lecz zależy od indywidualnej oceny organu administracji. Podczas stosowania art. 189k § 1 k.p.a. organ administracji publicznej powinien w pierwszej kolejności dokonać oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym występują przesłanki uzasadniające zastosowanie ulgi w splotie należności. Chodzi tu o dyrektywy kierunkowe, których treść została ujęta za pomocą pojęć niedookreślonych, takich jak „ważny interes publiczny” i „ważny interes strony”. Weryfikacja tego rodzaju okoliczności nie ma już

charakteru uznaniowego – stanowi element obiektywnego ustalenia faktów. Kluczowe jest zatem dokonanie tej oceny z odniesieniem do realiów konkretnej sprawy, uwzględniając jej indywidualny kontekst (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2024 r., I GSK 2197/19, Lex nr 3779138). Dopiero na dalszym etapie, po stwierdzeniu przesłanek ustawowych, organ wydaje decyzję w sprawie ulgi.

Ocena praktyki stosowania art.189 k.p.a. prowadzi do wniosku, że realne wykorzystanie tego przepisu w celu złagodzenia dolegliwości administracyjnych kar pieniężnych napotyka istotne ograniczenia – zarówno normatywne, jak i interpretacyjne. Z jednej strony ustawodawca stworzył instrument mający na celu złagodzenia represyjnego charakteru sankcji administracyjnych, z drugiej pozostawił organowi szerokie pole uznania, które w praktyce bywa wykorzystywane w sposób zachowawczy. Za „ważny interes strony” uznawane są najczęściej zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym i obiektywnie dolegliwym dla samego zainteresowanego, takie jak nagłe zdarzenia losowe (np. ciężka choroba, katastrofa w wyniku siły wyższej), natomiast inne formy trudnej sytuacji życiowej czy ekonomicznej, są często marginalizowane jako „zwykłe ryzyko działalności”. Przykładem jednej ze spraw jest odmowa organów umorzenia kary pomimo wykazania trudnej sytuacji majątkowej strony oraz wpływu wielu lat od jej wymierzenia, uznając, że negatywne skutki egzekucji (w tym uszczerpiecie majątku) są naturalną i dopuszczalną konsekwencją prawomocnej decyzji w sprawie kary. Ponadto, mimo zadłużenia i strat w działalności strony, nie spełnia ona przesłanek ważnego interesu. Co więcej, podkreślono, że umorzenie kary mogłoby osłabić prewencyjny i odstraszcający charakter sankcji administracyjnych (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2025 r., III OSK 6707/21, Lex nr 3850149). Nadto, w w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że ustawodawca, formułując przesłankę udzielenia ulgi w art.189k § 1 k.p.a., nadał interesowi strony rangę wyjątkową, kwalifikując go jako „ważny”. Tym samym nie jest wystarczające jedynie subiektywne przekonanie strony, że uzyskanie ulgi leży w jej interesie; konieczne jest, aby przekonanie to znajdowało potwierdzenie w obiektywnych, dających się zweryfikować okolicznościach faktycznych. Nie chodzi o to, że uzyskanie ulgi byłoby dla strony korzystne, lecz o taki indywidualny interes, który będzie „ważnym interesem strony”. Pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane ustawowo, co sprawia, że jego znaczenie w praktyce określane jest przez orzecznictwo. Zważywszy, że przepis art. 189k § 1 k.p.a. obowiązuje od 1 czerwca 2017 r., orzecznictwo w jego zakresie nie jest jeszcze w pełni ukształtowane. Dlatego pomocniczo można sięgnąć

do dorobku judykatury na gruncie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r., poz. 111, zwanej dalej o.p.), gdzie również posłużono się kategorią „ważnego interesu”, jako przesłanki udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14.02.2019 r., II SA/Bk 698/18, Lex nr 2633572). Warto podjąć próbę oceny, czy zakres uznania administracyjnego nie prowadzi w praktyce do sytuacji, w której ulgi stają się wprawdzie mechanizmem łagodzącym dotkliwość kary, ale trudno dostępnym. Wydaje się, że wykładnia pojęcia „ważny interes strony”, utożsamiana w przeważającej większości z nadzwyczajnymi zdarzeniami losowymi, może prowadzić do zatarcia pierwotnego celu regulacji, jakim jest humanizacja stosowania sankcji. Jednocześnie, wyłączenie z zakresu „interesu publicznego” takich wartości jak proporcjonalność reakcji państwa, koszty egzekucji czy faktyczna niewykonalność zobowiązania, może prowadzić do sytuacji, w której mechanizmy ochrony stają się fasadowe.

Jak już wcześniej wskazano, w orzecznictwie sądów administracyjnych, choć decyzja o udzieleniu ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art.189k § 1 k.p.a. ma charakter uznaniowy, to organ administracji publicznej jest zobowiązany do dokładnego zbadania wszystkich okoliczności sprawy, przeprowadzenia odpowiedniego postępowania wyjaśniającego i wydania wyczerpująco uzasadnionej decyzji. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę na decyzję odmowną w przedmiocie ulgi, nie ocenia słuszności decyzji w kategoriach „czy ulga się należała”, ale bada, czy organ działał „zgodnie z prawem, a więc czy swoją argumentacją nie wykroczył poza znaczenie logiki wypowiedzi. Oznacza to, że sąd nie zastępuje organu w ocenie uznaniowej, lecz kontroluje, czy: 1) organ prawidłowo ustalił stan faktyczny, 2) wziął pod uwagę wszystkie istotne okoliczności wskazane przez stronę i nadał im odpowiednią wagę znaczenia dla wyniku sprawy (np. sytuację majątkową, życiową, zdrowotną, możliwości zarobkowe), 3) uzasadnił logicznie i rzetelnie swoją decyzję, 4) nie naruszył zasady proporcjonalności, równości stron czy zaufania obywatela do państwa (zob. art. 8 i 11 k.p.a.) oraz 4) nie przekroczy granic uznania administracyjnego; na przykład pomijając indywidualny charakter sprawy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2023 r., III OSK 4584/21, Lex nr 3704772).

*Oliwia Wolak
studentka 4. roku prawa
Wydziału Prawa UAFM*

Rola prawa pomocy społecznej w przeciwdziałaniu ubóstwu

Rolą prawa pomocy społecznej, czyli prawa regulującego kwestie świadczeń społecznych jest zapewnienie ostatniej szansy na ochronę socjalną (zabezpieczenia społecznego), każdej potrzebującej tego osobie. Jest to jedna z gwarancji praw człowieka. Państwo zobowiązane jest do zaspakajania tych potrzeb, w szczególności zaś do zaspakajania potrzeb związanych z ryzykiem podstawowym w tym segmencie – ryzykiem ubóstwa.

Rolą ustawodawcy jest takie stanowienie prawa, aby w odpowiedni sposób naprawiać dostrzegalne na tle ryzyka ubóstwa jaskrawe nierówności społeczne; wspierać osoby w trudnych sytuacjach życiowych i pomagać zaspakajając podstawowe potrzeby życiowe obywatela. Państwo obowiązane jest nadto pomagać w usamodzielnieniu się osób napotykających usprawiedliwione trudności i wpierać ich integrację ze środowiskiem. Państwo ma obowiązek zapobiegać niepewności mieszkaniowej i bytowej w tym podstawowym sensie. Prawo do pomocy z tytułu ubóstwa z mocy regulacji o pomocy społecznej przysługuje osobom, które przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz posiadają polskie obywatelstwo. Również dotyczy ono również, choć w ograniczonym zakresie, cudzoziemców, którzy przebywają i zamieszkują terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i ich rodzin. Przysługuje również, na szczególnych zasadach, ofiarom handlu ludźmi. Podstawą oceny wystąpienia ubóstwa jest kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 128, zwanej dalej u.p.s.). Przepis ten wskazuje, że prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje od określonego progu dochodów, aktualizowanego przez Państwo co 3 lata.

Zwykle regulacje pomocy społecznej wymagają kumulacji ubóstwa z jeszcze jednym, pozadochodowym ryzykiem, tworzącym prawo do świadczenia. Ten katalog ryzyk wymienia art. 7 pkt 2-15 u.p.s., wskazując w szczególności na sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, przemoc domową lub inne okoliczności uzasadniające udzielenie pomocy społecznej. Przed dochód, jako granicę kryterium, ustawa ta rozumie przychód z miesiąca, który poprzedza moment wniesienia wniosku o udzielenie pomocy w stosownym postępowaniu. Gdy dochody utracono, miarodajne stają się dochody z miesiąca, w którym wniosek został do właściwego organu złożony. Tak rozumiany dochód pomniejsza się o alimenty, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz o podatek dochodowy. Obowiązek realizacji zadań pomocy socjalnej należy do kompetencji administracji rządowej i jednostkach

samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie różnicuje odmiany organów względem ryzyka, jakim jest ubóstwo, więc stan majątkowy i dochodowy mogą być badane przez organy samorządu terytorialnego, jak i organy administracji rządowej. Również forma świadczeń nie jest w żaden sposób przypisana do ryzyka ubóstwa; tak świadczenia pieniężne, jak i niepieniężne podlegają ustalaniu w następstwie ryzyka ubóstwa.

Rzadko zwraca się uwagę, że ubóstwo stanowi przedmiot również aktów wewnętrznego kierownictwa, czego przykładem jest uchwała Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”, podjęta na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.). Rolą tej uchwały jest realizacja programu pod nazwą Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, stanowiącego jeden z programów w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712). Sam program można nazwać aktem o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanowionym w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju - „Strategii Rozwoju Kraju 2020” oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Uchwała stanowi więc efekt szeregu aktów planistycznych państwa w sferze zwalczania skutków ubóstwa. Celem programu jest poprawa jakości życia osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Zakłada ograniczenie ubóstwa, wsparcie osób i rodzin w trudnych sytuacjach materialnych. Program zakłada również zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem, np. poprzez, kampanie społeczne przygotowujące środowiska lokalne, dostęp do rehabilitacji, tworzenie warunków rozwojowych czy zapewnienie dostępu do edukacji, szkoleń czy kursów. Można się zastanawiać, czy rzeczywiście takie kapanie, czy też akcje informacyjne są adekwatnym środkiem walki z ubóstwem. Wydaje się, że wiedza o funkcjonowaniu osób ubogich przynależy do wiedzy powszechnej; wydatkowanie środków publicznych na samo tylko informowanie społeczeństwa o ubogich nie niweluje przecież ryzyka ubóstwa; rola państwa nie polega też chyba na inspirowaniu obywateli do samopomocy, dobroczynności albo do odpowiadania na potrzeby żebractwa. W każdym razie taka aktywność władzy może być postrzegana jako

realizacja zabezpieczenia społecznego po prostu „w złym guście”, albo jako „niesmaczna”.

Wspomniany Program zakłada też zmniejszenie ubóstwa w kręgach najbardziej narażonych osób. Na przykład poprzez, zwiększenie dostępności form pomocy dla uczniów, włączanie osób niepełnosprawnych do udziału w życiu społecznym, efektywny wynajem socjalnych mieszkań lub budynków. Zwiększenie bezpieczeństwa socjalnego obywatela jest niewątpliwie dnośnym zadaniem Programu. Prawodawca osiąga to na różne sposoby, na przykład poprzez wprowadzenie zmian w systemie opieki zdrowotnej, kształtowanie świadomości zdrowotnej czy praktyk prawidłowego żywienia, wzmocnienie potencjału instytucji publicznych.

Duże znaczenie w sferze łagodzenia ubóstwa ma regulacja formalnie nie opierająca się na kryterium dochodowym, tj. ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 323, zwanej dalej u.s.r.). Jej zadaniem jest między innymi regulacja zasad ustalania zasiłków rodzinnych, dodatków oraz świadczeń pielęgnacyjnych. Dzięki przepisom u.s.r., rodziny o niskich dochodach wywołanych dysproporcją liczby zarobkujących do utrzymywanych, mają ułatwione zadanie, w dbaniu o dobro rodziny, zwłaszcza dzieci. Podobny charakter mają świadczenia wychowawcze przewidziane ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2024 r., poz. 1576). Jest to z kolei ustawa, której zadaniem było ograniczenie ubóstwa pośród dzieci oraz ich rodzin, poprzez powszechne przysługiwanie świadczenia pieniężnego odcieranego od kryterium dochodowego (pierwotnie 500+, obecnie wynoszącego miesięcznie 800 zł). Jest to świadczenie wypłacane w każdym miesiącu, aż do ukończenia 18 przez dziecko, co do zasady, 18 roku życia. Instrumentem łagodzącym ubóstwo jest również ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1335, zwanej dalej u.d.m.). Stosownie do art. 2 u.d.m., dodatek mieszkaniowy, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 3 i 4, przysługuje: 1) najemcom albo podnajemcom lokali mieszkalnych, zamieszkującym w tych lokalach; 2) osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego; 3) osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych; 4) innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem; 5) osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu. Można stwierdzić, że ubóstwo w tym wypadku jest identyfikowane z brakiem środków na bardziej trwałą tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, np. w postaci prawa

własności. Sygnałem niefortunnej sytuacji dochodowej jest tytuł do lokalu wynikający z najmniej – jak się wydaje – trwałej relacji zobowiązaniowej, najmu. Jest to pomoc finansowa dla osób o niskich dochodach mierzonych ryborem prawnej formy zaspokajania potrzeby mieszkaniowej. Obejmuje swoim zakresem opłacenie kosztów wynikających z poboru energii lub kosztów mieszkania; a więc tak przesłanki, jak i funkcja są dowodem ubóstwa rozumianego jako niedobór środków na zaspokajanie podstawowej potrzeby – dachu nad głową.

Nie można nie dostrzec też funkcji ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 83), jaka podejmuje problem wykluczenia społecznego i zawodowego osób, które mają trudności z odnalezieniem się na rynku pracy i przez to popadają w ubóstwo. Jest ona szczególnie adresowana do osób bezdomnych, niepełnosprawnych czy korzystających z pomocy społecznej. Pomoc ta opiera się na założeniu powrotu na rynek pracy, wsparciu psychologicznym lub prawnym, szkoleniu praktycznym czy wdrożeniu programu zatrudnienia. Czas trwania takiego programu to 11 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 18 miesięcy. Nie tylko zaspakaja finansowo, ale i aktywizuje, pomagając odzyskać samodzielność i nie powrócić do ubóstwa. Ubóstwo i związana z nim pomoc publiczna może być zatem przez państwo utożsamiana z niezależną od woli osoby utratą źródeł utrzymania i racji utraty możliwości zarobkowych. Wydaje się, że pewną poprawę stanu ubogich – jak wynika z tych regulacji – mogłaby przynieść podniesienie sprawności instytucjonalnych sposobów niesienia pomocy.

Według raportu Głównego Urzędu Statystycznego na rok 2023, rok ten przyniósł wyraźny wzrost zasięgu ubóstwa skrajnego (o 2% w relacji do 6,6% osób w gospodarstwach domowych). Zasięg ubóstwa relatywnego pozostał na podobnym poziomie jak rok wcześniej (12,2% - minimalny wzrost o 0,5%). Natomiast spadek zasięgu ubóstwa ustawowego (o ok. 2% względem dotychczasowych 4,1%), przy takich samych progach tego rodzaju ubóstwa jak rok wcześniej. Zmiany te nastąpiły po okresie wysokiej inflacji w roku 2022 i w czasie jej stopniowego ograniczania w roku 2023. Według raportu Powerty Watch 2024 w 2023 r. około 2,5 miliona osób w Polsce żyło w skrajnym ubóstwie, a 17,3 miliona osób żyło poniżej minimum socjalnego. Natomiast w stanie skrajnego ubóstwa żyło 522 000 dzieci oraz 430 000 osób w podeszłym wieku. Podsumowując, prawo pomocy społecznej odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu gwarancji podstaw bytowych obywatela zagrożonego ubóstwem. Niestety, obecnie ukształtowany zakres ingerencji ustawodawczej w tej sferze może okazać się niewystarczający. Wzrost majątności obywateli jest pozorny i nie jest wynikiem ogólnej tendencji wzrostowej, ale

wynikiem polaryzacji, z tym że warstwa najuboższa stała się zwyczajnie mniej widoczna. System świadczeń przeciwko ubóstwu powinien być wzbogacony przez wszystkich o regulacje gwarantujące wysoki standard świadczeń i usług niepieniężnych, co wymaga z kolei wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników socjalnych, biegłych nie tylko w sto-

sowaniu prawa i orzekaniu o zasiłków, ale wyposażonych z pogłębioną wiedzę z zakresu mechanizmów socjologicznych i psychologicznych kształtujących zjawisko ubóstwa.

*Kamila Bartos
studentka 3. roku
Wydziału Prawa UAFM*

Opinie prawne

Utrwalanie obrazu i dźwięku podczas czynności służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej

Przedmiotem oceny prawnej jest ustalenie, czy czynności służbowe funkcjonariusza Straży Granicznej mogą być przez osoby postronne lub też zainteresowanych, utrwalane w formie nagrania dźwięku i obrazu, np. za pomocą urządzenia elektronicznego, kamery itp. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć pozytywnie. Funkcjonariusz Straży Granicznej, podobnie jak każda inna osoba pełniąca szeroko rozumianą służbę publiczną (np. sędzia, policjant, żołnierz, członek korpusu służby cywilnej) wykonuje zadania publiczne i z tej racji jego działalność jest jawna, chyba że odrębny przepis wprost stanowi inaczej (np. gdy czynność jest objęta tajemnicą prawnie chronioną). Jawność działalności władzy publicznej oznacza, że można być obserwatorem czynności funkcjonariuszy w miejscach publicznych, powszechnie dostępnych oraz można utrwalać na własne potrzeby obraz (film, fotografia) oraz dźwięk za pomocą własnego urządzenia. W wypadku Straży Granicznej o statusie tej formacji państwowej, tzn. wyposażonej w funkcjonariuszy publicznych objętych jawnością działalności władzy publicznej rozstrzyga art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 915). Na tych samych zasadach jawność działalności władzy publicznej odnosi się do treści stosunku zatrudnienia, zakresu czynności funkcjonariusza, jego wynagrodzenia (uposażenia), a nawet wizerunku funkcjonariusza i danych związanych z jego kwalifikacjami oraz doświadczeniem zawodowym.

Zupełnie inną kwestią jest sposób postępowania z utrwalonym przez siebie nagraniem z udziałem funkcjonariusza w trakcie służby. Zachowanie go na własne potrzeby nie generuje żadnych zagrożeń dla prawnie chronionych dóbr funkcjonariusza. Natomiast udostępnienie go, zaopatrywanie komentarzem - nie może naruszać praw funkcjonariusza wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego adresowanych do osób fizycznych. Tradycyjnie wyodrębnia się trzy grupy dóbr, które mogą ulec naruszeniu przez nieuprawnione wykonywanie nagrań z aktywnością funkcjonariuszy

publicznych. Po pierwsze, funkcjonariusz, jak każda osoba fizyczna korzysta z ochrony praw osobistych, do których należy m.in. cieść (art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r., poz. 1061). Ochrona czci oznacza, że funkcjonariusz ma prawo do dobrego imienia, a więc jest chroniony przed nieusprawiedliwionymi negatywnymi opiniami i relacjami z wykonywanych zadań, które mogą wyrobić mu złą reputację w oczach społeczeństwa, przełożonych lub najbliższych. Prawo to chronione jest w drodze powództwa cywilnego, kierowanego do sądu powszechnego. Po drugie, przepisy prawa karnego chronią funkcjonariusza przed pomówieniem (nazywanym niekiedy nieściśle „zniesławieniem”). Stosownie do art. 212 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r., poz. 383), funkcjonariusz przez cudze niepoehlebne relacje może doznać pomówienia rodzącego „utrąę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska”, a niewątpliwie pełnienie funkcji w Straży Granicznej, wymaga takiego zaufania ze strony obywateli, co wynika z art. 31 ust. 1 ustawy o SG, gdzie od funkcjonariusza SG wymaga się stałego posiadania „nieposzlakowanej opinii”. Tego rodzaju przestępstwo ścigane jest w drodze prywatnego aktu oskarżenia składanego do sądu powszechnego (karnego).

Inną, trzecią grupę przepisów chroniących funkcjonariusza w zakresie informacji o nim (w tym utrwalonych w trakcie wykonywania zadań służbowych) są regulacje o ochronie danych osobowych. Dane osobowe funkcjonariusza, o ile nie wchodzą w zakres danych, do których dostęp obywatela jest dopuszczalny z racji wykonywania przez funkcjonariusza zadań publicznych (art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, Dz.Urz. UE Seria L, z 2016 r. Nr 119, poz. 1, zwanego dalej r.o.d.o.) podlegają ochronie na zasa-

dach ogólnych. Osoba, której dane osobowe uległy nieuprawnionemu przetwarzaniu ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 12 ust. 2 r.o.d.o. do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, o jakim mowa w art. 34 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781).

W trakcie czynności służbowych funkcjonariusz, o ile działania uczestników lub osób postronnych utrwalających działania służbowe dostępne obserwatorom, nie naruszają prawa (np. nie stanowią utrudniania czynności procesowych, nie stanowią

filmowania obiektów objętych normatywnym zakazem utrwalania, np. wojskowych, nie utrwalają danych objętych klauzulą niejawności itp.) funkcjonariusz nie ma tytułu aby wyrażać zakaz lub odmowę zgody na utrwalanie jego wizerunku oraz zachowania w trakcie służby. Może jednak, po naruszeniu prawa wynikającego z tego utrwalenia, np. po zamieszczeniu w sieci Internet z niepoehlebnym komentarzem, dochodzić swoich praw z powództwa cywilnego lub prywatnego aktu oskarżenia.

*mgr Dariusz Kosiński,
radca prawny*

Prawo funkcjonariusza Straży Granicznej pełniącego służbę w zmianowym czasie służby do wolnej soboty i niedzieli a zwolnienie w celu sprawowania opieki nad dzieckiem

Zasadą co do sposobu układania czasu pełnienia służby w Straży Granicznej (zwanej dalej SG) jest ta określona w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 915, zwanej dalej ustawą o SG), zgodnie z którym czas pełnienia służby funkcjonariusza jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Ustawowo zatem, z racji wykonywania zadań na podstawie administracyjnego stosunku służbowego, co do zasady, czas pełnienia służby zależy od indywidualnych poleceń służbowych i rozkazów przełożonego.

Zasady korzystania z prawa do wypoczynku w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w systemie zmianowym, regulują przepisy § 4 ust. 1 pkt 1, § 5, § 9, § 17a i § 24 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 2319, zwanego dalej r.r.s.). Służba w systemie zmianowym trwa w trakcie zmiany od 6 do 12 godzin lub też 24 godziny (§ 5 ust. 1 r.r.s.), z czasem na nieprzerwany wypoczynek wynoszącym co najmniej 11 godzin (§ 5 ust. 3 zd. pierwsze r.r.s.), a w rozliczeniu tygodniowym nie mniej niż 35 godzin na wypoczynek po zakończeniu zmiany (§ 5 ust. 4 r.r.s.), zaś gdy zmiana trwa 24 godziny – 72 godziny na wypoczynek po zakończeniu służby (§ 5 ust. 5 r.r.s.). W jednym dniu można pełnić służbę tylko na jednej zmianie (§ 5 ust. 10 r.r.s.). Zastrzeżono też na poziomie rozporządzenia, że nawet po okresie niezbędnym na odpoczynek w czasie zmianowym, służbę można rozpocząć jeżeli poprzednią służbę rozpoczęto nie później niż przed 24. godzinami (§ 5 ust. 10a r.r.s.).

Podstawowe znaczenie ma to, że długość zmian, godziny ich rozpoczynania i kończenia oraz czas

udzielany na nieprzerwany wypoczynek u s t a l a każdorazowo k i e r o w n i k jednostki organizacyjnej SG, wydając stosowne polecenie na podstawie § 5 ust. 11 r.r.s. Polecenie to nie może naruszać ww. regulacji r.r.s.

Obok prawa do wypoczynku przewidziano dla funkcjonariusza pełniącego służbę w czasie zmianowym prawo do wolnego weekendu nazwane „prawem do wolnej niedzieli i poprzedzającej ją soboty”. Prawo to przysługuje zgodnie z § 9 ust. 1 r.r.s. funkcjonariuszowi „pełniącemu służbę ... w zmianowym rozkładzie służby” raz na 3 tygodnie. W przepisie tym posłużono się zwrotem „pełniącemu służbę”, co oznacza, że w wypadku przerwy w wykonywaniu obowiązków służbowych (np. wywołanych usprawiedliwioną nieobecnością w służbie lub urlopem) służbodawca nie uwzględnia bieżącego czasu, jako „pełnienia służby”, więc po powrocie termin 3-tygodniowy generujący prawo do wolnego weekendu rozpoczyna bieg na nowo. Potwierdza to wprowadzony w drodze nowelizacji § 17a r.r.s., który nakazuje „zmniejszenie czasu służby w prowadzonej ewidencji” funkcjonariuszowi, któremu udzielono urlopu „o liczbę godzin służby planowanej na zmianie”, co oznacza, że musi on po powrocie „na nowo” wypracować okres służby rodzący prawo do wypoczynku. Podobne zasady wprowadzono co do każdej odmiany „usprawiedliwionej nieobecności funkcjonariusza w służbie” (co obejmuje m.in. nieobecność z racji sprawowania opieki nad dzieckiem) w przepisie § 24 ust. 1 r.r.s. Regulacja ta wymaga „zmniejszenia wymiaru służby o liczbę godzin usprawiedliwionych nieobecności w służbie w przyjętym okresie rozliczeniowym” (a więc co do zasady w okresie półrocznym, od 1 stycznia do 30 czerwca lub od 1 lipca do 31 grudnia, stosownie do art. 37 ust. 2 ustawy o SG). Wprawdzie taki funkcjonariusz podejmuje służbę w pierwszym dniu po powrocie,

który był dla niego wyznaczony jako dzień służby (zgodnie z § 24 ust. 2 r.r.s.), ale nie działa już w tym wypadku fikcja „posiadania dni, w których pełniona była służba” wskutek instytucji „pomniejszenia” (§ 24 ust. 1 r.r.s.), gdzie prawny skutek „pomniejszenia” rodzi „zmniejszenie liczby godzin służby na zmianie” (np. § 17a r.r.s.). Sprowadza to więc konieczność wyczekiwania na upływ kolejnych terminów zakończenia zmiany lub służby, od których uzależnione zostaje prawo do wypoczynku (terminy liczone w godzinach, co do zasady wynoszące od 6 do 12 albo 24 z § 5 ust. 1 r.r.s.) i prawo do kolejnego wolnego weekendu (termin 3-tygodniowy z § 9 ust. 1 r.r.s.).

Funkcjonariusz pełniący służbę w systemie zmianowym nie jest jednak poddany w sposób bezwzględny mechanizmowi „kasowania” czasu służby pod względem biegu terminów na skorzystanie z prawa do wypoczynku lub prawa do wolnego weekendu, bowiem zgodnie z § 24 ust. 2 in fine r.r.s. może składać w tych sprawach raporty do właściwego kierownika jednostki organizacyjnej SG, który za-

łatwia taki raporty w drodze z a r z ą d e n i a. Zarządzenie takie może ustalać inne zasady korzystania z prawa do wypoczynku i prawa do wolnego weekendu aniżeli wynika to z ww. przepisów. Jest również uprawniony do uznaniowego traktowania funkcjonariusza tak, jak gdyby okres jego usprawiedliwionej nieobecności w służbie był czasem służby, a więc rodził niejako z automatu prawo do wypoczynku lub wolnego weekendu w sposób typowy dla funkcjonariuszy nie przerywających pełnienia służby w systemie zmianowym, a więc w sposób „zaliczający czas nieobecności” do czasu służby, który warunkuje korzystanie z ww. uprawnień. Naturalnie, raport taki powinien być motywowany względami szczególnymi, w tym nadzwyczajnymi okolicznościami życiowymi albo faktami, na które funkcjonariusz nie miał wpływu. Zarządzenie kierownika jednostki wydane na podstawie § 24 ust. 2 r.r.s. jest jednak uznaniowe i nie podlega kontroli, ani instancyjnej, ani sądowej.

*dr Katarzyna Dokukin,
radca prawny*

Stosowanie prawa

Decyzja organu Policji o przeznaczeniu broni wskutek złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu własności broni objętej depozytem na rzecz Skarbu Państwa

Stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2024 r., poz. 485) osoba składająca do depozytu broń, amunicję, z wyjątkiem znalazcy tej broni lub amunicji, w zakresie tej broni może złożyć pisemne oświadczenie woli o przeniesieniu własności broni oraz amunicji na rzecz Skarbu Państwa. Dalsze następstwa takiego oświadczenia regulują przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad deponowania i niszczenia broni i amunicji w depozycie Policji, Żandarmerii Wojskowej lub organu celnego oraz stawki odpłatności za ich przechowywanie w depozycie (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1609), zwanego dalej r.s.d. Jeżeli osoba nie była znalazcą broni ma uprawnienie do złożenia oświadczenia przenoszącego własność na rzecz Skarbu Państwa; oświadczenie rodzi skutek przeniesienia własności na Skarb Państwa o ile tylko zostało złożone w formie pisemnej. Nie wymaga sądowego stwierdzenia nabycia własności przez Skarb Państwa. Złożenie takiego oświadczenia narzuca na organ reprezentujący Skarb Państwa (komendanta Policji) obowiązek powołania komisji do spraw oceny stanu technicznego broni (§ 10 r.s.d.). Komisja orzeka w drodze decyzji rozstrzygając o zaopiniowaniu: przekazania do muzeum lub naczelnikowi urzędu skarbowego (§ 7 ust. 2 w zw. z § 9 ust. 1 r.s.d. z zastrzeżeniem

ograniczonej liczby rozstrzygnięć do tych z § 10 ust. 2 r.s.d. i art. 10 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów. Dz.U. z 2006 r. Nr 208, poz. 1537). Prawomocna decyzja komisji stanowi podstawę do wydania „decyzji kierownika jednostki” (organu Policji) o dalszym przeznaczeniu broni (§ 7 ust. 4 r.s.d.), tj. przekazania do muzeum lub naczelnikowi urzędu skarbowego (art. 10 ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów i § 10 ust. 2 r.s.d.). Równocześnie z wydaniem polecenia skierowania sprawy do ww. komisji, komendant Policji obowiązany jest dokonać wpisu przejścia własności na Skarb Państwa w ewidencji stanowiącej historię broni, zgodnie z wymogiem art. 109 ust. 9 pkt 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1743). Na czynności tę komendant ma termin 3-dniowy (art. 114 cyt. ustawy). Gdy dokonanie wpisu nie jest możliwe, komendant ma termin 1-dniowy na dokonanie zawiadomienia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 119 ust. 1 cyt. ustawy). Przejście własności powoduje wygaśnięcie depozytu i obciąża Skarb Państwa ciężarami związanymi z jego przechowywaniem (art. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwi-

dacji niepodjętych depozytów, Dz.U. z 2006 r. Nr 208, poz. 1537). Przejście własności przedmiotu depozytu na własność Skarbu Państwa nakłada na organ Policji, po dopełnieniu ww. czynności wymaganych prawem (w wypadku nieprzekazania broni muzeum), obowiązek wykonania decyzji, tj. faktycznego przekazania przedmiotu muzeum lub naczelnikowi urzędu skarbowego. Żadnej innej czynności z bronią komendant jako Skarb Państwa i właściciel, nie może podjąć; w szczególności, w takich realiach stanu faktycznego, nie może jej zbyć ani zniszczyć. Urząd skarbowy nie podejmuje żadnej decyzji w tej sprawie. Czynności przekazania jest czynnością materialno-techniczną, podobnie jak przyjęcie przedmiotu przez urząd skarbowy. Ewentualna odmowa przyjęcia dotychczasowego depozytu przez naczelnika urzędu skarbowego jest zaskarżalna skargą do sądu administracyjnego, spełniając wymogi stawiane przez art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Skarb Państwa wskutek oświadczenia o przeniesieniu własności staje się właścicielem broni; na podstawie art. 34 k.c. może z takim mieniem państwowym w postaci broni postąpić wedle swojej oceny, byleby nie naruszył zasad obrotu tą szczególną kategorią rzeczy ruchomej. Z mocy art. 2 ustawy o broni i amunicji, swobodny obrót bronią jest zakazany, więc własnością broni nawet Skarb Państwa nie można obracać swobodnie, tzn. poza podmiotami (organami państwowymi) wymienionymi w art. 3 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem <<poza przypadkami określonymi w ustawie zbywanie broni jest zabronione>>. Ustawa ta nie przewiduje przypadku zbycia broni przez Skarb Państwa np. sklepowi. Zbycie przez organ państwa broni na rzecz przedsiębiorcy byłoby nadto „wprowadzeniem broni do obrotu” w rozumieniu art. 56 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1743), a to dozwolone jest tylko na zasadach określonych tą ustawą; nie przewiduje ona w tym zakresie innych podmiotów oferujących przedsiębiorcy broń do zbycia niż <<osoby fizyczne lub

przedsiębiorcy>>, których dane utrwała się w ewidencji podmiotu posiadającego koncesję. Komendant Policji (Skarb Państwa) nie mieści się w tym katalogu. Wykluczona zatem została możliwość sprzedaży przez Policję broni stanowiącej własność Skarbu Państwa do podmiotu posiadającego koncesję na obrót bronią, skoro takiej możliwości nie przewiduje żaden przepis prawa, poza generalnym zakazem z art. 2 ustawy o broni i amunicji.

Zbyciu może podlegać natomiast przedmiot depozytu (a więc cudza własność), w tym broń, co oznacza, że do dnia złożenia oświadczenia o przejściu własności na Skarb Państwa, komendant Policji może domagać się aby sąd powszechny postanowił o sprzedaży broni w trybie art. 7 ust. 2 ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów. Wówczas sprzedaż odbywa się na zasadach określonych przez sąd powszechny. Dopóki broń pozostaje w depozycie, osoba uprawniona może wyrazić zgodę na jej zniszczenie, co wymaga zaprotokołowania (art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o broni i amunicji). Może też złożyć wnioski o zniszczenie broni (art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o broni i amunicji). Wniosek i zgoda wiążą organ Policji i wymagają przekazania broni do zniszczenia (§ 9 ust. 1 r.s.d.), tzn. wymagają wydania decyzji opiniującej z § 7 ust. 2 pkt 1 r.s.d., a po jej uprawomocnieniu - kolejnej decyzji z § 7 ust. 4 r.s.d. Do osoby uprawnionej kieruje się, po wydaniu tej drugiej decyzji, zawiadomienie informujące o komisyjnym zniszczeniu broni (§ 9 ust. 3 r.s.d.), tzn. o dacie i miejscu planowanego zniszczenia. Co do losów zniszczonej broni, orzeka o nim decyzja określona w art. 7 ust. 4 r.s.d.; to w tej decyzji komendant Policji nie tylko rozstrzyga o przekazaniu broni do zniszczenia ale i rozstrzyga czy elementy broni pozostałe po jej komisyjnym zniszczeniu będą przekazywane właścicielowi, czy też pozostają w podmiocie, który dokonał zniszczenia. Jeżeli w tym zakresie decyzja nakłada na właściciela obowiązki (np. odbioru zniszczonej broni), podlega egzekucji administracyjnej wedle zasad ogólnych, przewidzianych dla obowiązków o charakterze niepieniężnych uregulowanych w u.p.e.a.

*dr Aneta Korcz-Maciejko,
radca prawny*

Urzędowa rozmowa telefoniczna i urojony obowiązek posiadania telefonu przez obywatela

Wątpliwość prawna wymagająca rozstrzygnięcia sprowadza się do ustalenia, czy przepisy prawa dają tytuł organowi administracji publicznej - kierownikowi urzędu, podstawę do utrwalania rozmów telefonicznych prowadzonych przez pracowników urzędu z interesantami, z obywatelami, z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, forma telefoniczna komunikacji obywatela z organem administracji publicznej, nie jest formą fakultatywną, czy też pozaprawną. Przeciwnie, jest to równorzędny z innymi, sposób składania podań i oświadczeń adresowanych do organu, w szczególności w procesie administracyjnym. Stosownie do art. 14 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

– Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572, zwanej dalej k.p.a.), art. 14a § 3, art. 160 § 1, art. 119zr § 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r., poz. 2383, zwanej dalej o.p.) oraz art. 18t i art. 104 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, zwanej dalej u.p.e.a.) forma telefoniczna jest standardowym sposobem składania żądań do organów administracji. Zarówno czynności zainteresowanych skierowane do organu (podania, żądania, oświadczenia), jak i czynności organu skierowane do stron (wezwania, ogłoszenie rozstrzygnięcia) mogą być, zgodnie z tymi regulacjami dopełniane telefonicznie i obejmują następujące rodzaje postępowań: a) administracyjne jurysdykcyjne, b) szczególne, w tym uproszczone (zaświadczeniowe i skargowo-wnio-skowe), c) podatkowe, d) egzekucyjne i f) zabezpieczające.

Przepisy te pozwalają na telefoniczne załatwianie spraw, gdy przemawia za tym i n t e r e s s t r o n y, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie (zob. np. art. 14 § 2 k.p.a.). Zgoda strony, wola strony i możliwości strony – tak należałoby rozumieć interes strony w posługiwaniu się telefonem w kontaktach z administracją. Treść czynności wniesienia podania lub oświadczenia do organu w drodze telefonicznej, czyli treść przekazu, jest rozstrzygająca, gdy idzie o jej znaczenie nie tylko dla powinności procesowych organu, ale i dla ekspektatywy praw interesanta. Stąd umożliwienie odtworzenia treści podania strony złożonego telefonicznie, zwłaszcza w celu dokładnego ustalenia treści złożonego przez nią żądania (a więc w sposób podlegający kontroli samej strony) ma dominujące znaczenie choćby dla brzmienia protokołu z ustnego przyjęcia podania (art. 63 § 1 i 3 k.p.a.). Treść rozmowy telefonicznej urzędnika z interesantem przesądza zatem m.in. o rozpoczęciu biegu terminu na wydanie decyzji oraz o prawie strony do wniesienia ponaglenia na bezczynność, gdyby organ opacznie to podanie zinterpretował. Protokół przyjęcia podania złożonego ustnie (w formie telefonicznej, skoro ustność to cecha komunikowania się osobistego, jak i na dystans w sposób przenoszący głos pochodzący z ust) wymaga końcowego podpisania przez stronę, co daje tytuł do kontroli, czy jej wola przekazana wcześniej telefonicznie została prawidłowo odczytana przez organ, a w razie wątpliwości – do sięgnięcia w tym celu do materiału dowodowego, jaki stanowi nagranie.

Oświadczenie strony złożone telefonicznie, stosownie do art. 75 § 1 k.p.a. spełnia wymogi środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym. Zatem utrwalenie jego treści sprzyja dochowaniu wymogów zasady prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.). Taka funkcja przedmiotu lub urządzenia służącego

do utrwalania treści podań sphywających do organu niewątpliwie służy ochronie interesu strony w rozumieniu w rozumieniu art. 14 § 2 k.p.a., a zatem lokuje taką aktywność władzy publicznej w sferze działania praworządne.

Po drugie, wszystkie przywołane przepisy prawa dopuszczające telefoniczną drogę składania żądań do organów administracji publicznej obejmują regulację procesową (k.p.a., o.p. i u.p.e.a.), a więc regulację normującą tryb i zasady sprawowania imperium, władztwa administracyjnego. Odpowiadają zatem definicji „sprawowania władzy publicznej”, w postaci kierowanych do obywateli władczych jednostronnych aktów, co do zasady, decyzji i postanowień. Zaś „sprawowanie władzy publicznej” stanowi wyraźną, przewidzianą przez art. 6 ust. 1 lit. e 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 sprawę swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE Seria L z 2016 r., Nr 119, s. 1) przesłankę odstąpienia od wymogów ochrony danych osobowych, w posiadanie których organ władzy publicznej wszedł w trakcie wykonywania swoich kompetencji. Przepisy pozwalają zatem przetwarzać organom dane osobowe objęte rozmową telefoniczną, choć – ta akurat kwestia – stanowi płaszczyznę zupełnie uboczną aktywności administracji.

Po trzecie, pracownik urzędu jest osobą pełniącą służbę publiczną w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP, co ma swoje konsekwencje choćby w konkursowym charakterze naboru na większość stanowisk urzędniczych. Sposób załatwienia sprawy wobec obywatela powinien w jak najpełniejszym zakresie być więc kontrolowalny i umożliwiać dokonanie przez pracodawcę urzędnika (kierownika urzędu) choćby ocen okresowych również w sferze kultury słowa, życzliwości, poszanowania dóbr osobistych, profesjonalizmu udzielania informacji prawnej i faktycznej. Utrwalona rozmowa urzędnika z interesantem daje możliwości optymalizacji kontaktów organu z obywatelem (mieszkańcem) drogą służbową urzędnika.

Po czwarte wreszcie, współczesna powszechność dostępu do telefonu, wynikająca zwłaszcza z niewielkich (ale już nie znikomych) kosztów utrzymania tego urządzenia i umożliwienia rozmów bezprzewodowo, sprawia, że to właśnie tą drogą organy administracji otrzymują od obywateli, mieszkańców, zgłoszenia i sygnały wymagające natychmiastowej reakcji organów, w tym komunalnych służb, straży, komend i inspekcji. Do takich należą zwłaszcza zgłoszenia popełnienia deliktów administracyjnych, niszczenia mienia komunalnego, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stano-

wiących własność wspólnoty komunalnej, zgłoszenia awarii instalacji komunalnych, katastrof i klęsk żywiołowych zagrażających ogółowi społeczeństwa lub wspólnocie lokalnej. Tak doniosłe dla interesu społecznego skutki podobnych zawiadomień telefonicznych, w wypadku ich nieuprawnionego zignorowania przez pracownika urzędu, mogą wymagać sięgnięcia do materiałów (archiwaliów) utrwalonych rozmów, w celu pociągnięcia właściwych osób do odpowiedzialności, pracowniczey, dyscyplinarnej, a może nawet karnej. Tego aspektu również nie można lekceważyć wprowadzając urządzenie rejestrujące przebieg rozmów telefonicznych prowadzonych z telefonów stanowiących wyposażenie urzędu lub jednostek użyteczności publicznej.

Z tych wszystkich powodów, w świetle obowiązującego prawa istnieje dostateczna podstawa prawna, aby przebieg rozmów telefonicznych pracowników urzędu z interesantami podlegał rejestracji za pomocą stosownego urządzenia technicznego.

Wszystkie te pozytywne aspekty nie mogą jednak rodzic po stronie administracji publicznej przeświadczenia o zupełnie pozaprawnej podstawie, tzn. przeświadczenia co do faktu – że każdy ma telefon, oraz – co jeszcze bardziej niebezpieczne – że ten i ów, ma obowiązek posiadać telefon. Nie ma żadnych podstaw aby władza publiczna zakładała, iż wszyscy obywatele posiadają telefon. Żaden przepis nie wprowadza przecież obowiązku zawarcia umowy sprzedaży aparatu telefonicznego (nabycia, a później posiadania telefonu), a nawet obowiązku zawarcia umowy o dostawę energii elektrycznej do zasilania takiego urządzenia. Tym bardziej niezrozumiałe jest wywodzenie przez administrację obowiązku posługiwania się z kontaktach z władzą siecią teleinformatyczną (termin „internet” nie jest żadną instytucją prawną, nie ma nawet swojego odpowiednika w języku polskim, a polski przekład „między-sieć” jest po prostu nonsensem; świat relacji przyrodniczych wymagałyby posługiwania się terminem „fal elektromagnetycznych” i „fal radiowych”). Ani organ, ani zakład administracyjny nie jest legitymowany wymagać od obywatela zawierania, a następnie posługiwania się z kontaktach z władzą urządzeniami, które w oczach znacznej partii społeczeństwa wciąż uchodzą za nowinki techniczne. Nie istnienie żaden prawny obowiązek wchodzenia przez obywatela w nowe, niechciane

przez niego relacje natury zobowiązaniowej, najczęściej odpłatne, tzn. relacje umowne o świadczenie usług teleinformatycznych lub dostawy sygnału radiowego. Władza publiczna od zawsze szanowała autonomiczną decyzję obywatela co do przedmiotów natury osobistej, w tym do komunikowania się (jak radio, telegraf, telefaks, krótkofalówka) i nie powinna czynić wyjątku w tym zakresie, również gdy idzie o telefon, choćby nie wiem jak stał się rozpowszechniony. Winna tym samym, konsekwentnie, mając na względzie równość, zapewnić osobom nieposiadającym telefonu dostęp do telefonu publicznego. W szczególności w przedsiębiorstwach na bazie spółek Skarbu Państwa lub jednostek komunalnych świadczących usługi łączności i telekomunikacyjne. Służebna rola władzy publicznej nie uprawnia jej do marginalizowania pełnoprawnej części społeczeństwa, która – inaczej niż ta władza – albo nie widzi potrzeby codziennego sięgnięcia do środków technicznych komunikacji na dystans, albo wręcz widzi w takich praktykach zagrożenia, do czego przecież ma pełne prawo. Administracja publiczna, jeżeli poważnie traktuje swoją rolę, polegającą na służbie obywatelowi, nie powinna obciążać obywatela ani kosztem posiadania telefonu komórkowego, ani kosztami umowy o dostawę sieci, ani wreszcie mentalnym (bo przecież nie prawnym) naciskiem na nabycie umiejętności ich obsługi, pod rygorem negatywnego załatwienia sprawy. Nakaz posiadania osobistego środka łączności z władzą jest nakazem urojonym, pozaprawnym; i świadczy nie tyle o postępie w administracji (czy też sztucznym tworze e-administracji i e-obywatelu albo „nowoczesnej administracji”), co o jej zwyczajnym zacofaniu w sferze kultury urzędowania. Administracja publiczna nie jest od bycia nowoczesną, ale służebną, dla każdego; nie jest na usługach techniki, ale człowieka; nie układa aplikacji życia tylko relacje społeczne.

Dopóki istnieje choć jeden obywatel bez prawa własności telefonu tak zwanej nowej (co nie znaczy, że lepszej lub bardziej trwałej) generacji żaden urzędnik nie ma legitymacji wymagać komunikacji z władzą drogą telefoniczną, albo jej pochodną, teleinformatyczną.

*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, prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz, sędzia NSA, dr hab. Piotr Jóźwiak, dr hab. Bożena Sowa, dr hab. Beata Stepieni-Zatucka, dr hab. Tomasz Szancilo, sędzia SN, dr hab. Igor Zgoliński, sędzia SN, dr Agnieszka Bednarzyk-Plachta, dr Katarzyna Dokudin, dr Agnieszka Gałakan-Halicka, dr Agnieszka Gazda, dr Maciej Kijowski, dr Paweł Klimek, dr Katarzyna Myślińska, dr Marta Piertas-Eichberger, dr Piotr Plis.

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