

# **Europa w 15 lat po wielkim rozszerzeniu UE**

ISBN 978-83-65599-19-3



# **Europa w 15 lat po wielkim rozszerzeniu UE**

praca zbiorowa pod redakcją  
Remigiusza Chęcińskiego

**© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Poznań  
2019**

**ISBN 978-83-65599-19-3**

**Redakcja naukowa:**

Remigiusz Chęciński

**Recenzja**

dr Paulina Zajadło-Węglarz

**Redakcja techniczna i językowa:**

Jakub Choryński

Jan Mizerka

Klaudia Stecka

**Redakcja techniczna i językowa**

**Wydawca:**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
ul. Wieniawskiego 1, 61-712 Poznań

[publikat@amu.edu.pl](mailto:publikat@amu.edu.pl)

## SPIS TREŚCI

### **mgr Marika Rolińska**

Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w świetle polskiego prawa rodzinnego .6

### **mgr Mikołaj Maśliński**

#### **mgr Tymoteusz Mądry**

Gospodarka o obiegu zamkniętym jako nowy paradygmat gospodarowania  
zasobami w Unii Europejskiej.....30

### **Ewelina Awramik**

Prawa człowieka starszego w Unii Europejskiej.....67

### **Hanna Banaszek**

Pierwszy raport z tematycznej wzajemnej oceny „Ageing Management” ENSREG –  
zmiana ładu regulacyjnego UE w zakresie energetyki jądrowej po wypadku w  
kompleksie *Fukushima Daiichi* .....78

### **mgr Maciej Pewiński**

Przepisy prawne w prawodawstwie unijnym, węgierskim oraz polskim dotyczące  
skutków stosowania przez przedsiębiorców niedozwolonych postanowień  
umownych na tle kredytów indeksowanych do kursu waluty obcej lub  
denominowanych w walucie obcej .....94

### **Paweł Grobelny**

Związek Miast Polskich - najważniejszy reprezentant polskich samorządów w  
Europie? .....109

### **Igor Gontarz**

Reguły kolizyjne Konstytucji RP z prawem unijnym - dotychczasowe doświadczenie i  
perspektywy na przyszłość.....125

**Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w świetle polskiego prawa  
rodzinnego**

**1. Wstęp**

Przepisy wymuszające swoje zastosowanie nie są wystarczająco omówione w polskiej literaturze prawniczej. Możemy uzyskać o nich wiedzę z orzecznictwa sądów powszechnych, które w głównej mierze dotyczy kwestii dziedziczenia gospodarstw rolnych przez cudzoziemców, prawa małżeńskiego, zagadnień dotyczących transferu technologii, w szczególności w zakresie umów międzynarodowych. Problematyka stosowania przepisów wymuszających znalazła swój początek w roku 1989 tj. w okresie tzw. transformacji ustrojowej. Powodem jej powstania były komplikacje w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów przez sądy orzekające w sprawach, w których materia obca odgrywała znaczącą rolę<sup>1</sup>. Podkreślić należy, że koncepcja dotycząca stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie pojawiła się w pierwszej kolejności na arenie międzynarodowej tj. w doktrynie zachodnioeuropejskiej oraz amerykańskiej i dotyczyła najczęściej zagadnień kontraktowych, jednak wraz z rozwojem systemów prawnych, międzynarodową migracją obywateli różnych krajów, pożądane było wprowadzenie do naszego systemu prawnego pojęcia „przepisów wymuszających swoje zastosowanie”, będących jednocześnie przepisami należącymi do porządku prawnego, w którym siedzibę ma sąd orzekający tzw. przepisy *legis fori*<sup>2</sup>. W kontekście problematyki krajowych przepisów wymuszających swoje zastosowanie można się posłużyć przykładowym zagadnieniem dziedziczenia przez obcokrajowców gospodarstw rolnych, w celu zobrazowania jakiej ocenie podlega stosowanie przepisów krajowych w sprawach, w których pojawia się element prawa obcego. Jak słusznie wskazuje M. Pazdan, w kontekście rozważanej problematyki można wskazać na trzy grupy poglądów. Pierwszy z nich zakłada, że należy stosować klauzulę porządku publicznego i uwzględnić przepisy krajowe odpowiadające dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Zgodnie z drugim poglądem można by było zastosować art. 24 p.p.m. i ustalić właściwość prawa polskiego na

---

<sup>1</sup> M. Mataczyński, Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w prawie prywatnym międzynarodowym, Zakamycze 2005, s. 16.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 50.

podstawie zasady legis rei sitae. W ślad za trzecim poglądem należałoby uznać, że polskie przepisy szczególne regulujące kwestię dziedziczenia gospodarstw rolnych wymuszają swoje zastosowania na podstawie, którą jest niepisana norma kolizyjna, wprowadzająca wyjątek od normy wyrażonej w art. 34 p.p.m.<sup>3</sup> Określenie ostatniego z wyrażonych poglądów jako najistotniejszego podyktowane jest przede wszystkim oceną treści i celów przepisów szczególnych normujących dziedziczenie gospodarstw rolnych przez obcokrajowców. Na podstawie rzeczonych przepisów możliwe jest utworzenie szczególnej normy kolizyjnej, która skoryguje stosowanie prawa właściwego na podstawie ogólnej normy wyrażonej w art. 34 p.p.m., tym samym wymuszając zastosowanie przepisów krajowych w kontekście orzekania o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, jeśli w skład spadku wchodzi gospodarstwo położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>.

Z literalnego brzmienia przepisu, o którym mowa w art. XXIII §1 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny „Spadkobiercom lub zapisobiercom będącym obywatelami państwa obcego, których prawa do gospodarstwa rolnego zostały wyłączone lub ograniczone na podstawie przepisu szczególnego, należy się od spadkobierców, na rzecz których to wyłączenie lub ograniczenie nastąpiło, równowartość pieniężną spadku lub zapisu w takim zakresie, w jakim spadek - po odliczeniu długów - lub zapis przypadałby spadkobiercom lub zapisobiercom będącym obywatelami państwa obcego, gdyby ich prawo do dziedziczenia lub otrzymania zapisu nie zostało wyłączone lub ograniczone”. Przepis ten stosuje się, wtedy kiedy spełniony jest warunek wzajemności w państwie, którego obywatelem jest spadkobierca lub zapisobierca uprawniony do otrzymania równowartości pieniężnej.

Analogicznie w przypadku powstania kolizji pomiędzy normami dwóch różnych porządków prawnych w zakresie stosowania polskiego prawa rodzinnego i prawa rodzinnego obowiązującego w innym kraju, należałoby rozważyć stosowanie przez sąd polski przepisów polskiego prawa rodzinnego biorąc za podstawę art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. p.p.m. wyznaczający treści i cele, z których w sposób

---

<sup>3</sup> M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd.9 uaktualnione, Warszawa 2005, s. 274.

<sup>4</sup> M. Pazdan, *op. cit.*, s. 274.

niewątpliwym wynika, że regulują one podlegający ocenie stosunek prawny bez względu na to, jakiemu prawu on podlega.

O przepisach wymuszających swoje zastosowanie wypowiedział się także Trybunał Wspólnot Europejskich w orzeczeniu Arblade z dnia 23.11.1999 r. (spr. C-369/96 i C-376/96), który zdefiniował czym są rzeczzone przepisy. Według interpretacji Trybunału, są nimi regulacje, których istnienie uzasadnione jest względami interesów ogólnych i które obowiązują wobec wszystkich osób fizycznych i prawnych znajdujących się na obszarze właściwości państwa ich wydania (nb. 34)<sup>5</sup>.

Podsumowując należy podkreślić, że przepisy wymuszające swoje zastosowanie są silną grupą przepisów mających charakter imperatywny i służących ochronie interesów ponadindywidualnych. Wymuszenie zastosowania określonych przepisów polega na wyminięciu w tym przypadku mechanizmu kolizyjnego tj. możliwości wyboru prawa właściwego przez strony<sup>6</sup>. Przepisy wymuszające swoje zastosowanie wkraczają zatem w dokonane przez normy kolizyjne rozgraniczenie obowiązywania systemów prawnych, regulując konkretne stosunki prawne, w sposób bezpośredni wyznaczając sytuację podmiotów takich stosunków oraz ich treść.

## **2. Przepis polskiego prawa rodzinnego wymuszający swoje zastosowanie w sprawie o charakterze międzynarodowym.**

### **2.1. Hipotetyczny stan faktyczny**

W każdej sprawie cywilnej obejmującej swoim zakresem także sprawy rodzinne, w których pojawia się element obcy, powinno się stosować miarodajne prawo merytoryczne, nie wyłączając własnego prawa krajowego<sup>7</sup>.

Dla zilustrowania w jaki sposób problematyka przepisów wymuszających swoje zastosowanie może pojawić się w prawie rodzinnym, może posłużyć następujący hipotetyczny stan faktyczny. Obywatelka Polski Małgorzata M. zawarła związek małżeński z Norwegiem Denisem J. w czerwcu 2010 roku. Zamieszkali w Norwegii, gdzie oboje pracowali. Z tego małżeństwa urodził się syn Stefan. W lipcu 2011 r.

---

<sup>5</sup>Wyr. Trybunału WE z dnia 23 listopada 1999 r. (C-369/96 i C-376/96).

<sup>6</sup>M. Pilich, *Aktualne problemy stosowania prawa prywatnego międzynarodowego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych*, [w:] „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2008, t. 3., s. 156.

<sup>7</sup>H. Trammer, *Zasięg obowiązywania prawa prywatnego międzynarodowego*, PiP 1966, s.870.



Małgorzata M. wyjechała z dziećmi na wakacje do Polski i podczas jednej z rozmów które przeprowadzała za pomocą komunikatora elektronicznego ze swoim mężem Denisem J., ten ostatni oświadczył małżonce, że dalsze pozostawanie w związku małżeńskim nie ma sensu i wystąpił o separację. Okazało się, że prowadzi podwójne życie z inną kobietą. Tymczasem Małgorzata M. była już z nim w trzeciej ciąży. W 2014 roku Urząd Wojewódzki O. w Norwegii orzekł o rozwodzie małżonków, pozostawiając bez orzekania kwestię winy i alimentów, ponieważ prawo norweskie nie daje podstaw do orzekania o winie. W 2015 roku powódka wystąpiła do sądu polskiego o orzeczenie rozwodu oraz alimentów. Sąd polski, na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe<sup>8</sup> dalej: „p.p.m.”) przyjął, że do rozwiązania małżeństwa powódki i pozwanego przez rozwód znajdzie zastosowanie prawo norweskie, ponieważ w chwili żądania rozwodu powódka i pozwany nie mieli wspólnego prawa ojczystego i nie mieli w tym samym państwie miejsca zamieszkania, natomiast ostatnio mieli wspólne miejsce zwykłego pobytu w Norwegii, w której nadal miejsce zwykłego pobytu ma pozwany.

Wobec powyższego, Sąd I instancji orzekł rozwód stron, jednak kwestię winy pozostawił bez rozpoznania, uzasadniając, że prawo norweskie nie daje podstaw do orzekania o winie. Przed rozpoczęciem jurydycznej analizy, chciałabym wskazać, że na tle obecnej migracji Polaków, a także powstawania związków mieszanych, zdarzają się często podobne do wyżej przedstawionej sytuacji, które powinny być podstawą rozważań podejmowanych przez doktrynę.

Przedstawiony stan faktyczny ma charakter przykładowy, a jego celem jest zwrócenie uwagi na problemy prawne, które łączą się ze stosowaniem polskich norm kolizyjnych w sprawach, w których czynnik obcy ogrywa znaczącą rolę. W opisanym stanie faktycznym należałoby postawić następujące pytanie: czy w sprawie o rozwiązanie związku małżeńskiego przez rozwód, przy stosowaniu przez sąd polski, jako prawa właściwego prawa obcego, które nie przewiduje orzekania o winie w rozkładzie pożycia stron, należy na mocy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. 2011.80.432 j.t. ze zm.) uwzględnić przepis art. 57 § 1 k.r.o., jako przepis, który stosuje się bez względu na to, jakiemu prawu oceniany stosunek prawny (stosunek małżeństwa) podlega?

---

<sup>8</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1792.

W związku z wyżej opisanym stanem faktycznym przyjąłam jurysdykcję polskiego sądu w zakresie orzekania o winie rozpadu pożycia małżeńskiego. Rozważania dotyczyć będą przede wszystkim krajowych przepisów wymuszających swoje zastosowanie. W dalszym wywodzie, szczególny nacisk zostanie położony na treści i cele, które wyznacza wyżej wymieniony przepis, jak również na teorię „ściśłego związku” istniejącego pomiędzy określoną normą kolizyjną, a porządkiem prawnym danego państwa.

## **2.2. Charakter prawny art. 57 § 1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego**

Pojęcie winy, które pojawia się w art. 57 § 1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego należy wywieść z przepisów prawa cywilnego, tj. z cywilistycznej koncepcji winy, która wskazuje na dwa istotne elementy, które ją określają. Elementami tymi są bezprawność postępowania tj. sprzeczność z ustawą lub zasadami współżycia społecznego oraz postawa jednostki wobec swego zachowania tzw. element subiektywny<sup>9</sup>.

Winę w kontekście przepisów prawa rodzinnego należy interpretować mając na względzie przede wszystkim cywilistyczną koncepcję winy tj. sprzeczność zachowania się albo postępowania małżonka z normami prawnymi lub zasadami współżycia społecznego, określającymi obowiązki małżonków. Nadto, należy zaznaczyć, że sprzeczności tej towarzyszy umyślność lub niedbalstwo małżonka.

Ważną kwestią przy rozpatrywaniu zawinienia w rozpadzie pożycia małżeńskiego jest związek przyczynowy, który musi zaistnieć pomiędzy zachowaniem się lub postępowaniem małżonka, a powstałym rozkładem pożycia małżeńskiego. Wina w rozkładzie pożycia ma bardzo istotne znaczenie, ponieważ jej stwierdzenie odnosi swoje skutki w wyroku rozwodowym. Operując tym terminem, należy mieć na uwadze zachowanie co najmniej jednego małżonka. Bezspornym jest też fakt, że wina musi pozostawać w związku przyczynowo – skutkowym z rozkładem pożycia

---

<sup>9</sup> J. Pawliczak, *Rozwiązanie małżeństwa na podstawie prawa obcego a orzekanie o winie rozkładu pożycia*, Kwartalnik Prawa Prywatnego Rok XXVI, Kraków 2017, s. 864.

małżeńskiego<sup>10</sup>. Dokonanie powyższego ustalenia należy do obowiązków sądu orzekającego<sup>11</sup>.

W literaturze zwraca się uwagę na zawinione przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego wskazując, że należą do nich m.in. groźby skierowane pod adresem drugiego z małżonków, nieetyczne postępowanie, beczynny tryb życia, nadużywanie alkoholu, narkomania, agresja, przemoc domowa, poniżanie drugiego z małżonków, zdrada małżeńska, niewłaściwy stosunek do dzieci, zły stosunek do rodziny drugiego z małżonków, niegospodarność, odmowa współżycia płciowego<sup>12</sup>. Wszelkie działania jednego z małżonków, które są niezgodne z zasadami współżycia społecznego, określonymi w art. 5 Kodeksu Cywilnego, są jednocześnie postępowaniem nieetycznym, niezgodnym z dobrymi obyczajami. W polskim porządku prawnym orzekanie o winie jest bardzo istotne także z punktu widzenia integralności wyroku rozwodowego. Z orzecznictwa SN wynika, że zamieszczone w wyroku rozwodowym rozstrzygnięcie o winie jest nierozdzielnie powiązane z orzeczeniem o rozwiązaniu małżeństwa. Jak słusznie twierdzi J. Pawliczak, zaskarżenie wyroku w części dotyczącej zawinienia oznacza także zakwestionowanie samego faktu rozwiązania małżeństwa przez rozwód. Problematyka integralności wyroku rozwodowego wynika z faktu, że skuteczność pozostałych rozstrzygnięć podejmowanych w wyroku rozwodowym zależy przede wszystkim od orzeczeń zapadłych w sprawie o rozwiązaniu małżeństwa i o winie<sup>13</sup>.

W innych systemach prawnych katalog przyczyn rozwiązania małżeństwa jest przede wszystkim rozpatrywany w zakresie funkcji jaką ma pełnić rozwód. W wielu systemach prawnych rozwód jest poczytywany jako sankcja niewykonania lub nieprawidłowego wykonania obowiązków powstałych z chwilą zawarcia małżeństwa. Należy podkreślić, że statut rozwodowy wskazuje przyczyny, które prowadzą do rozwiązania małżeństwa, ale także przesądza o tym, czy dana okoliczność faktyczna może być przez ten statut uznana. Zgodnie z „koncepcją zmiennego statutu rozwodowego”

---

<sup>10</sup> A. Olejniczak, *Materialnoprawne przesłanki udzielania rozwodu*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 1980, s. 32.

<sup>11</sup> Z. Krzemiński, *Rozwód Praktyczny komentarz orzecznictwo piśmiennictwo wzory pism*, wydanie V, Zakamycze 2006, s. 58.

<sup>12</sup> K. Piasecki, *Prawo małżeńskie*, wyd.1, Warszawa 2011, s.233.

<sup>13</sup> J. Pawliczak, *Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy. Komentarz*, pod red. K. Osajda, Warszawa 2018, wyd. 2, s. 19.

przyczyna rozwiązania małżeństwa musi być uzasadniona, aby mogła stanowić podstawę orzekania rozwodu<sup>14</sup>.

Wobec powyższego, należy przyjąć, że art. 57§1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego ma charakter materialno-prawny, ponieważ orzekanie o winie należy rozpatrywać jako obowiązek sądu. Normy prawa materialnego dotyczą treści samego prawa, określają prawa i obowiązki organów państwowych i innych podmiotów, zatem należy uznać, że obecne brzmienie art. 57§1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego powinno wskazywać, iż jest to norma o charakterze materialno-prawnym. Zauważył to także Jakub Pawliczak, który opowiedział się za tym, że kwestia ustalenia przez sąd winy ma znaczenie materialno-prawne. Wg autora do powyższego wniosku prowadzi ustalenie funkcji i treści art. 57 § 1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego. Określenie funkcji tego przepisu wymaga sięgnięcia po przepis wcześniejszy tj. art. 56 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego, wskazujący przyczyny rozkładu pożycia. Jak słusznie dostrzega autor, dopuszczalność rozwodu nie zależy wyłącznie od stwierdzenia trwałego i zupełnego rozkładu pożycia małżeńskiego, ale przede wszystkim jest zależne od wskazania przyczyn rozkładu małżeństwa, których powstanie w czasie trwania związku małżeńskiego może ostatecznie prowadzić do stwierdzenia zawinienia rozkładu pożycia małżeńskiego<sup>15</sup>. Ponadto, należy zważyć na fakt, że wymuszający charakter przepisu, za pomocą którego dochodzi do wyminięcia prawa wskazanego jako właściwe dla danego stanu faktycznego, powinien wynikać z jego funkcji w zakresie ochrony interesów ogólnych, a także istotnych interesów indywidualnych.

### **2.3. Pojmowanie winy na tle zmiany statutu rozwodowego**

Statut rozwodowy rozstrzyga o tym, czy sąd powinien badać winę rozkładu pożycia małżeńskiego lub brać pod uwagę naganne zachowania małżonków względem siebie. Jak słusznie twierdzi J. Pawliczak „jeśli prawo rozwodowe nie przewiduje orzekania o winie, lecz pozwala brać pod uwagę naganne zachowanie małżonka

---

<sup>14</sup> A. Koziół, *System Prawa Prywatnego, Prawo prywatne międzynarodowe Tom 20 c*, pod red. M. Pazdana, Warszawa 2015, s.269.

<sup>15</sup> J. Pawliczak, *Rozwiązanie małżeństwa na podstawie prawa obcego a orzekanie o winie rozkładu pożycia*, [w:] „Kwartalnik Prawa Prywatnego” Rok XXVI, Kraków 2017, s. 860.

względem drugiego, to sąd polski rozpoznający sprawę rozwodową, winien zachowanie takie uwzględnić w zakresie w jakim pozwala na to statut rozwodowy”<sup>16</sup>.

W aspekcie zmiany statutu rozwodowego wypowiedział się Jacek Gołaczyński, który stwierdził, że różne mogą być przyczyny tej zmiany. Przede wszystkim zwrócił uwagę na to, że do zmiany statutu może dojść w przypadku, kiedy w obrębie określonego systemu prawnego nastąpi zmiana norm kolizyjnych prawa prywatnego międzynarodowego i przez to zostanie wskazane inne powiązanie między daną normą kolizyjną, a porządkiem prawnym państwa. Autor wskazuje również, że do zmiany statutu może dojść skutek zmiany stosunku cywilnoprawnego, co jest decydujące w kwestii rozstrzygnięcia o właściwości danego prawa merytorycznego. Warto także wskazać, że w niektórych porządkach prawnych zmiana statutu jest uzależniona od woli podmiotu stosunku cywilnoprawnego np. zmiana siedziby, zmiana miejsca pobytu. Wyróżnia się także zmianę statutu, która może być niezależna od woli stron, np. pozbawienie obywatelstwa mocą decyzji organów danego państwa<sup>17</sup>.

Zmiana statutu rozwodowego prowadzi przede wszystkim do zmiany sposobu powiązania zakresu norm kolizyjnych z danym ustawodawstwem. Istnieje także domniemanie „każdoczesności statutu”, które polega na tym, że w każdej sytuacji prawnej i faktycznej należy stosować właściwy dla danego przypadku statut, tj. właściwe normy prawne obowiązujące w danym państwie<sup>18</sup>. Ze statutem rozwodowym łączy się także kwestia wstępna, która ujawnia się w procesie poszukiwaniu prawa właściwego dla danej sprawy. Według Jacka Gołaczyńskiego kwestia wstępna winna być oceniana w przypadku zastosowania własnych norm prawnych bądź obcych norm merytorycznych<sup>19</sup>. Prawo właściwe dla danej kwestii jest rozpatrywane przede wszystkim przez normy kolizyjne państwa rozpoznającego sprawę główną, dlatego statut rozwodowy i jego właściwe określenie ma istotne znaczenie w stanie faktycznym każdej sprawy. Wyróżniane są dwa systemy prawne, które określają zakres zastosowania właściwego statutu rozwodowego. Pierwszy z nich zakłada, że konieczne jest rozpoznawanie sprawy według prawa

---

<sup>16</sup> J. Pawliczak, *op.cit.* s. 871.

<sup>17</sup> J. Gołaczyński, *Prawo Prywatne Międzynarodowe*, wyd. 5, Wrocław 2017, Nb. 56.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Nb. 58.

<sup>19</sup> *Ibidem*, Nb. 59.

merytorycznego, w siedzibie sądu krajowego rozpoznającego sprawę. Drugi system dopuszcza oparcie orzeczenia także na prawie obowiązującym w innym państwie. Należy więc stwierdzić, że drugi system reguluje sprawy rozwodowe, za pomocą obcych norm kolizyjnych. Takie rozróżnienie systemów wskazał Andrzej Mączyński<sup>20</sup>.

W doktrynie wskazuje się przypadki, w których nie da się określić właściwego statutu rozwodowego, z uwagi na brak okoliczności uzasadniających wybór określonego prawa. Wówczas należy stosować ten porządek prawny, który jest najściślej związany z danym przypadkiem, przy założeniu, że w żaden inny sposób nie uda się ustalić prawa właściwego. Zasadę tą powinno się stosować posiłkowo, to znaczy w sytuacjach, w których inne reguły ustalania prawa właściwego zawodzą<sup>21</sup>.

W literaturze światowej winę określa się jako ujemne zachowanie małżonka, które doprowadziło do rozpadu pożycia małżeńskiego, a w konsekwencji do złożenia przez małżonka powództwa o rozwód. Prawodawstwa różnych krajów określają przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego jako mające istotne znaczenie, z uwagi na wywołanie określonych konsekwencji prawnych jakimi są między innymi: roszczenia alimentacyjne między rozwiedzionymi małżonkami, czy rozliczenia wynikające z istniejącego między małżonkami ustroju małżeńskiego<sup>22</sup>. Warto wskazać, że w niektórych ustawodawstwach wina, czy ujmując inaczej, naruszenie obowiązków małżeńskich w ogóle nie jest brane pod uwagę przy orzekaniu rozwodu. Krajami tymi są Australia, Finlandia, Norwegia, Hiszpania, Nowa Zelandia, a także liczne stany USA<sup>23</sup>. W wyżej wymienionych ustawodawstwach przy orzekaniu rozwodu bierze się przede wszystkim pod uwagę przesłankę nieodwracalnego rozpadu małżeństwa, trwającego przez ustawowo wyznaczony czas.

Zgodnie z ogólną zasadą stanowiącą, że treść rozstrzygnięć sądów rozpoznających sprawy cywilne, zależy od norm prawa materialnego stosowanych przez te sądy jako właściwe dla danej sprawy, a *contrario* o kwestii zawinienia przy rozpoznawaniu spraw z elementem obcym, powinny decydować nie normy prawa materialnego polskiego, lecz jak podkreśla Andrzej Mączyński - statut rozwodowy. W ustawodawstwach, które nie przewidują zamieszczania w wyroku rozwodowym

---

<sup>20</sup> A. Mączyński, *Rozwód w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 1983, s. 9.

<sup>21</sup> *Ibidem*, Nb. 60.

<sup>22</sup> A. Kozioł, *op.cit.*, s. 270.

<sup>23</sup> J. Pawliczak, *op.cit.*, s. 856.

rozstrzygnięcia co do winy, możliwość takiego rozstrzygnięcia powinna być uzależniona od statutu rozwodowego. Andrzej Mączyński przyjmuje, że Sąd nie bada kwestii winy, jeśli jest ona obojętna prawnie<sup>24</sup>.

W modelowej sprawie, niewątpliwie element winy nie był obojętny prawnie z punktu widzenia statutu rozwodowego, gdyż niósł za sobą wyłącznie negatywne skutki dla Małgorzaty M. Brak możliwości ubiegania się przez jedną ze stron stwierdzenia winy drugiej strony, skutkuje często tym, że ta pierwsza ze stron nie ma uprawnienia do skorzystania z dobrodziejstw przewidzianych w przepisach prawa, m.in. w art. 60 § 2 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego. Zgodnie z tezą wyroku SN z dnia 08 listopada 1979 r. orzeczenie rozwodu bez orzekania o winie wydane wbrew żądaniu powódki, domagającej się orzeczenia, że winę rozkładu pożycia ponosi pozwany, jest rażącym naruszeniem art. 57 § 1 k. r. o., ponieważ jego następstwem może być przedwczesne wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego małżonka rozwiedzionego, który nie został uznany za winnego rozkładu pożycia<sup>25</sup>.

Zaniechanie orzekania o winie w odniesieniu do przedstawionej sprawy, należy traktować jako przejaw moralnej niesprawiedliwości. Innym ustawowym skutkiem stwierdzenia winy w wyroku rozwodowym może być brak możliwości dziedziczenia przez małżonka wyłącznie winnego, co zostało unormowane w art. 940 § 1 k.c.<sup>26</sup>

Jako pośredni efekt orzekania o winie w wyroku rozwodowym, należałoby wskazać uprawnienia do otrzymania renty rodzinnej, które wiążą się z uprawnieniami alimentacyjnymi i wynikają z art. 70 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>27</sup>, który stanowi, że małżonka rozwiedziona lub wdowa, która do dnia śmierci męża nie pozostawała z nim we wspólności małżeńskiej, ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli, oprócz spełnienia warunków określonych w ust. 1 lub 2, miała w dniu śmierci męża, prawo do alimentów z jego strony ustalone wyrokiem lub ugodą sądową<sup>28</sup>. Przenosząc rozważania na

---

<sup>24</sup> A. Mączyński, *op.cit.*, Warszawa 1983, s. 61.

<sup>25</sup> Wyr. SN z dnia 8 listopada 1979 r., III CRN 199/79, Lex Polonica nr 303447, OSNCP 1980, nr 3, poz. 62.

<sup>26</sup> § 1 w brzmieniu ustawy z 21 maja 1999 r., Dz. U. Nr 52, poz. 532.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353.

<sup>28</sup> Z. Myszka, *Kontrowersje w orzekaniu o prawie do renty rodzinnej dla wdowy (wdowca) lub małżonki rozwiedzionej*, PiZS 1999, nr 7-8, s. 47.

kanwę modelowej sprawy należy jednoznacznie stwierdzić, że Małgorzata M. odniosła by wyłącznie niekorzystne skutki z uwagi na brak możliwości przypisania winy rozkładu pożycia małżeńskiego Denisowi J., gdyż nie mogłaby skorzystać z wielu uprawnień, których realizacja byłaby możliwa tylko wtedy, kiedy sąd polski uwzględniłby winę Denisa J. i orzekłby o niej w wyroku rozwodowym.

#### **2.4. Analiza treści i celu art. 57 § 1 k.r.o. w kontekście art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. prawo prywatne międzynarodowe.**

Norma art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku prawo prywatne międzynarodowe<sup>29</sup> stwarza podstawę do stosowanie tych przepisów innego kraju, które są normami *iuscogens* i które stosuje się bez względu na to jakiemu porządkowi prawnemu dany stosunek podlega<sup>30</sup>. Zdaniem M. Pazdana niektóre z unormowań kształtujących ustrój małżeński nie tylko mają charakter bezwzględnie wiążący, ale co więcej w zakresie wyznaczanym przede wszystkim przez czynnik terytorialny (terytorium określonego państwa) znajdują zastosowanie bez względu na to jaki system prawny jest właściwy dla oceny norm kolizyjnych<sup>31</sup>.

W mojej opinii modelowy stan faktyczny, przedstawiony w niniejszym artykule obrazuje konieczność wyboru prawa, które *de facto* nie jest właściwe dla danej sytuacji, zatem można uznać, że nie mieści się w tak zwanej miarodajnej normie kolizyjnej. O miarodajnej normie kolizyjnej wypowiadała się doktryna niemieckiego prawa prywatnego międzynarodowego<sup>32</sup>. W opisywanym przypadku nastąpiła kolizja dwóch różnych systemów prawnych, zatem istnieje konieczność „dopasowania” stanu faktycznego do obowiązujących w dwóch krajach norm. Zabieg „dopasowywania” należy rozpatrywać w ocenie skutków jakie wywołują normy merytoryczne różnych systemów prawnych. Jak wskazywał M. Pazdan perturbacjom które mogą powstać w wyniku zastosowania dwóch różnych systemów prawnych można zapobiegać poprzez skorzystanie z zabiegów kwalifikacyjnych<sup>33</sup>. Kwalifikacja rozgraniczająca, na którą powołuje się autor polega przede wszystkim na rozgraniczeniu sfer działania

---

<sup>29</sup> Dz. U. 2011.80.432 j. t. ze zm.

<sup>30</sup> M. Pazdan, *Prawo Prywatne Międzynarodowe System prawa Prywatnego, tom 20 c*, Warszawa 2015, wyd. 1, s. 7.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> M. Pazdan, *Dostosowanie czynności prawnej do wymagań niewłaściwego prawa* [w:] *Prace prawnicze wydane dla uczczenia pracy naukowej Karola Gandora*, Katowice 1992, s. 164.

<sup>33</sup> M. Pazdan, *Prawo Prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2005, s. 80.



konkurujących ze sobą norm kolizyjnych. Najlepiej odzwierciedlają to stany faktyczne, w których sprawa główna oraz jej element podlegają pod właściwość różnych systemów prawnych. Zabiegi dopasowywania różnych systemów prawnych, w tym synteza norm, nie zawsze mogą odnieść zamierzony skutek, ponieważ nie w każdej sytuacji zaistnieje prawna możliwość dopasowania do sprawy głównej jednego systemu prawnego, a do sprawy częściowej „pobocznej” drugiego systemu prawnego. W niektórych przypadkach systemy te są ze sobą sprzeczne, wzajemnie się wykluczają. Owe wykluczanie się norm powoduje, że sąd rozstrzygający sprawę nie może zastosować zabiegu „syntezy”, to znaczy nie może poszukiwać rozstrzygnięcia dla obu kwestii (głównej i częściowej) w prawie właściwym, z uwagi na skutki jakie to prawo spowodowałoby w określonym stanie faktycznym.

Analiza funkcjonalna przepisów wymuszających swoje zastosowanie, jak słusznie zauważyła M.A. Zachariasiewicz prowadzi do wniosku, że przepisy te same wyznaczają zakres swojego zastosowania. Badanie celowości zastosowania przez sąd tych przepisów dotyczy zawsze konkretnego stanu faktycznego i wymaga przede wszystkim zbadania jakie są skutki materialno-prawne ich zastosowania bądź pominięcia<sup>34</sup>. Silny interes jednego z państw w stosowaniu określonych norm powinien mieć uzasadnienie w przekonaniu tego państwa, że ma wystarczające przesłanki do zastosowania prawa poza własnym terytorium bądź *a contrario* w zastosowaniu obcych norm na terytorium swojego kraju. W tej materii orzeczenie wydał holenderski SN w sprawie *HogeRaad w wyroku z dnia 13 maja 1966 roku*, który rozważał możliwość zastosowania belgijskich przepisów jako wymuszających swoje zastosowanie, mimo tego, że nie należały do prawa właściwego<sup>35</sup>.

Tą koncepcję określającą pewien model stosowania prawa, należy oceniać przede wszystkim w aspekcie celów, których realizacja musi zostać poprzedzona zastosowaniem określonego przepisu. Zastosowanie „przepisów wymuszających” musi być poprzedzone dokonaniem wykładni celowościowej przez organ stosujący prawo, a także właściwą analizą powiązania określonej kwestii spornej z porządkiem prawnym, do którego poddany analizie przepis należy. Im silniejszy jest związek

---

<sup>34</sup> M. A. Zachariasiewicz, *O potrzebie wskazania w nowej ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym podstawy stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie*, pod red. M. Pazdan, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego”, t.7, Katowice 2010, s. 12.

<sup>35</sup> M. Mataczyński, *Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w prawie prywatnym międzynarodowym*, Zakamycze 2005, s. 173.

danego państwa z kwestią sporną, tym bardziej należy uznać, że lepsza norma prawna *policy* powinna być zastosowana w określonym przypadku. Za takim rozumieniem art. 8 ust. 1 p.p.m. stoją także takie cele jak: dążenie do harmonii rozstrzygnięć, rozwijanie współpracy między państwami, dbanie o interesy międzynarodowe, a w końcu propagowanie stosowania przepisów zgodnych z zasadami współżycia społecznego<sup>36</sup>.

W zależności od porządku prawnego, różnie nazywane są przepisy wymuszające swoje zastosowanie, m.in. w prawie francuskim możemy często spotkać się z nazewnictwem: ustawy policyjne (*lois de police*), ustawy porządku publicznego (*lois d'ordre public*), w prawodawstwie angielskim (*public policy laws*), a we włoskim systemie prawa (*legge di applicazione necessaria*). W polskim systemie prawa należało by nazwać przepisy wymuszające swoje zastosowanie „nadrzędnymi przepisami imperatywnymi” mając na uwadze angielskie nazewnictwo, w którym przepisy te określane są jako (*overriding mandatory provisions*).

Nie należy utożsamiać przepisów bezwzględnie obowiązujących z przepisami wymuszającymi swoje zastosowanie, ponieważ chodzi niewątpliwie o przepisy, których zasięg ma pierwszeństwo przed stosowaniem przepisów co do zasady właściwych dla danego stosunku prawnego<sup>37</sup>. Wskazać należy, że przepisy wymuszające swoje zastosowanie tzw. nadrzędne przepisy imperatywne stosowane są zazwyczaj w celu ochrony szczególnie istotnych interesów państwa tj. interesów politycznych, społecznych lub gospodarczych. W tym miejscu należałoby się powołać na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)<sup>38</sup> i poddać pod wykładnię art. 9 ust. 1 tegoż rozporządzenia. Analizując nadmieniony artykuł należy stwierdzić, że ustawodawca europejski nie zdefiniował pojęcia nadrzędnych przepisów imperatywnych, jednak podkreślił cechy tychże przepisów, na które powinien zważać organ je stosujący, bez względu na to jakie prawo jest właściwe w danej sytuacji prawnej. Cechy przepisów wymuszających swoje zastosowanie przedstawionych w art. 9 ust. 1 niniejszego Rozporządzenia należałoby

---

<sup>36</sup>M. A. Zachariasiewicz, op.cit., s. 17.

<sup>37</sup>M. Tomaszewski, pod red. J. Poczuć, Art. 1. [w:] Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz [online]. Wolters Kluwer Polska, 2018-06-20 19:06 Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587726348/523788> [dostęp: 2018-08-01 13:32].

<sup>38</sup>Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 177/6 PL z dn. 4.7.2008.

zestawić z art. 8 ust 1 p.p.m. i podjąć próby rozstrzygnięcia czy dany przepis uwzględniony jest w tej kategorii. W mojej ocenie art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rzym I należy stosować pomocniczo w celu ustalenia, czy dany przepis należy kwalifikować jako nadrzędnie imperatywny, bez względu na to jakiemu prawu dany stosunek podlega. Opierając się na treści art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rzym I w związku z art. 8 ust. 1 p.p.m. należy rozważyć, czy polskie przepisy imperatywne, które mają zostać zastosowane jako przepisy nadrzędne dla danego stosunku prawnego, są istotne dla ochrony interesów publicznych i prywatnych obywateli. Przyznanie określonego przepisowi charakteru nadrzędnego musi być poprzedzone analizą dotyczącą stosunku tego przepisu do interesów publicznych oraz prywatnych. Tylko takie rozumowanie pozwoli nadać danemu przepisowi maksymalną skuteczności w stosunkach obrotu międzynarodowego<sup>39</sup>. Celem norm, które same wyznaczają zakres swojego zastosowania i których cechą charakterystyczną jest terytorializm jest przede wszystkim wspomniana ochrona interesów państwa. Jednak nie należy wykluczać, że przepisy nadrzędnie imperatywne mogą być stosowane także wtedy, kiedy przemawia za tym interes jednostki, a nie tylko interes państwa<sup>40</sup>. Przepisami prawa prywatnego wymuszającymi swoje zastosowanie są m.in. przepisy zapewniające ochronę słabszym podmiotom stosunków cywilnoprawnych.

Przepis art. 8 ust.1 p.p.m. wskazuje na treści i cele przepisów imperatywnych, z których niewątpliwie wynika, że należy je zastosować, bez względu na to jakiemu prawu podlega określony stosunek prawny. Odnosząc się do modelowego stanu faktycznego, prawem właściwym byłoby prawo norweskie, jednak na podstawie art. 8 ust. 1 p.p.m. (opierając się na wykładni semantycznej i teologicznej) można by było stwierdzić, że podlegający ocenie stosunek prawny podlega przepisom prawa polskiego, jako wymuszającym swoje zastosowanie. Analiza treści i celów może doprowadzić do zastosowania jednostronnej normy kolizyjnej, która samodzielnie wyznacza zasięg swojego zastosowania.

Kontrowersyjnym jest także art. 8 ust. 2 p.p.m., który stanowi, że przy stosowaniu prawa obcego można uwzględniać przepisy bezwzględnie wiążące

---

<sup>39</sup>M. Tomaszewski, pod red. J. Poczobut, Art. 1. W: Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz [online]. Wolters Kluwer Polska, Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587726348/523788>[dostęp:2018-08-01 13:32].

<sup>40</sup> M. Mataczyński, *op cit.*, s. 45.

innego państwa, z którymi oceniany stosunek prawny jest ściśle związany, jeśli przepisy te stosuje się bez względu na to, jakiemu prawu dany stosunek podlega. Z wykładni literalnej art. 8 ust. 2 p.p.m. wynika, że stosujący prawo powinien „uwzględniać”, a nie stosować przepisy imperatywne. Analiza wyrażenia „uwzględniać przepisy” pozwala stwierdzić, że chodzi o elastyczne podejście do określonego stosunku prawnego, który co do zasady podlega innemu prawu właściwemu. Uwzględnianie obcych przepisów imperatywnych musi być jednak poprzedzone określeniem skutków ich zastosowania lub pominięcia, co w dalszej analizie prowadzi do jednoznacznych wniosków, decydujących o tym jakie prawo winno być zastosowane w określonym przypadku.

### **3. Klauzula „ściśłego związku” na tle modelowego stanu faktycznego, a wybór prawa właściwego.**

#### **3.1. Klauzula ściśłego związku**

Podstawą podejmowania analizy w zakresie powiązania danej kwestii spornej z porządkiem prawnym określonego państwa jest klauzula „ściśłego związku”, która określa intensywność powiązania tej kwestii z prawem właściwym. Art. 7 zdanie 1 konwencji rzymskiej posługuje się terminem „ściśłego związku”. Skuteczna interpretacja nadmienionego przepisu wymaga dokonania analizy klauzuli „ściśłego związku”. Projektodawcy tego przepisu wyraźnie podkreślili, że chodzi o „ściśły związek” pomiędzy określonym stanem faktycznym, a danym krajem, bez względu na prawo właściwe.

W doktrynie ścisły związek określa się np. jako miejsce wykonania umowy czy miejsce zamieszkania jednej ze stron<sup>41</sup>. Ścisły związek określa się także jako ten najważniejszy wiążący się z zakresem zastosowania przepisów bezwzględnie wiążących, pomimo tego, że inne związki mogą być również odbierane jako ważne. Ścisły związek według R. Plendera to taki, który zachodzi w sytuacji, w której strony nie skorzystałyby z możliwości wyboru prawa właściwego<sup>42</sup>. W doktrynie istnieje wiele teorii na temat koncepcji ściśłego związku, m.in. autor Andrea Bonomi wskazywał, że art. 5 Protokołu haskiego ma u swoich podstaw koncepcję ściślejzego związku z

---

<sup>41</sup> M. Mataczyński, *op cit.*, s. 159.

<sup>42</sup> R. Plender, *The European Contracts Convention. The Rome Convention On The Choice Of Law For Contracts*, London 2001, s.188.

małżeństwem, przy jednoczesnym „żądaniu przez jedną ze stron”. Warto zaznaczyć, że pojęcie „najściślejszy związek” nie ma bezpośredniego odniesienia do wspólnego życia małżonków lecz należy go rozpatrywać w kontekście ostatniego wspólnego miejsca zwykłego pobytu. Przy ocenie powyższego, Sąd powinien uwzględnić również kwestie aktualnego miejsca pobytu małżonków, miejsca zamieszkania w trakcie trwania związku małżeńskiego, jak również miejsca zerwania więzi małżeńskich<sup>43</sup>. Ilaria Viarengo także wypowiadał się na temat koncepcji najściślejszego związku, biorąc za podstawę swoich twierdzeń Wyrok Trybunału w Pordenone z dnia 14 października 2014 roku<sup>44</sup>. Wyrok dotyczył małżeństwa, które pobrało się w Pensylwanii i wiodło tam wspólne życie, aż do orzeczenia separacji małżonków. Warto wskazać, że Hiszpania dzieli się na kilka systemów prawnych, które obowiązują na różnych terytoriach. Trybunał orzekł, że zgodnie z art. 14 lit. c) Rozporządzenia Rzym III wybór prawa był ważny. Zgodnie z tym przepisem "każde odniesienie do przynależności państwowej odnosi się do jednostki terytorialnej wyznaczonej przez prawo tego państwa lub w przypadku braku odpowiednich zasad, do jednostki terytorialnej wybranej przez strony lub w przypadku braku wyboru – do jednostki terytorialnej, z którą małżonek lub małżonkowie mają najbliższy związek". Sąd I instancji we Włoszech utrzymał w mocy wybór prawa stanu Pensylwania. Bardzo istotnym w tej sprawie był fakt, że wybór prawa nie nastąpił na wniosek małżonków, ale na skutek oceny dokonanej przez Sąd, prowadzącej do stwierdzenia, że Pensylwania była jednostką terytorialną, z którą oboje małżonkowie mogli mieć najbliższy związek. Umotywowaniem wydanego w tej sprawie wyroku były okoliczności faktyczne, które wpłynęły na wybór prawa właściwego tj. małżonkowie prowadzili wspólne życie małżeńskie w Pensylwanii, aż do czasu orzeczenia separacji.

### **3.2. Wybór prawa właściwego**

---

<sup>43</sup> A. Bonomi, *Explanatory Report on the Hague Protocol of 23 November 2007 on the Law Applicable to Maintenance Obligations*, dostępny: <http://hcch.e-vision./ne/upload/expl39e.pdf>, s.22, dostępne dnia 01.05.2017 r.

<sup>44</sup> Tribunale di Pordenone, 14 October 2014, ITF20141014 (p. 3 of the judgment) w: I. Viarengo, *First Assessment Report on the case-law collected by the Research Consortium Matters related to applicable law* Project JUST/2014/JCOO/AG/CIVI/7729, red. I. Viarengo, F.C. Villata, Milano 2014, dostępne: <http://www.eufams.unimi.it/wp-content/uploads/2017/12/EUFAMS-Policy-Guidelinesv1.0.pdf>, dostępne dnia 16.02.2019 r.

Przy ustalaniu przez sąd stosowania prawa właściwego w sprawach, w których występuje kolizja dwóch różnych systemów prawnych należy przede wszystkim zważyć na cel przepisu, który winien wskazywać organowi stosującemu prawo zasięg jego działania w przestrzeni. Cytując za Marią-Anną Zacharasiewicz „wybór lepszej normy prawnej (*lepszej policy*) zależy od porównania materialno-prawnych skutków jej zastosowania lub pominięcia<sup>45</sup>.

Poddając analizie modelowy stan faktyczny, zastanówmy się jakie byłyby skutki zastosowania art. 8 ust.1 Ustawy prawo prywatne międzynarodowe<sup>46</sup> i w braku konkretnego odesłania, uwzględnienie przepisu art. 57 § 1 k. r. o., jako przepisu wymuszającego swoje zastosowanie. Konsekwencją zastosowania wskazanego wyżej przepisu byłoby niewątpliwie polepszenie się sytuacji materialnej Małgorzaty M., która po orzeczeniu rozvodu przez Urząd Wojewódzki O. w Norwegii, pozostała bez środków do życia dla siebie i swoich małoletnich dzieci. W przedmiotowej sprawie, niewątpliwie element winy nie był obojętny prawnie z punktu widzenia statutu rozwodowego, gdyż niósł za sobą wyłącznie negatywne skutki dla Małgorzaty M. Brak możliwości ubiegania się stwierdzenia winy rozpadu pożycia małżeńskiego, którą niewątpliwie ponosił Denis J. skutkowałoby tym, że Małgorzata M. nie miałaby uprawnienia do skorzystania chociażby z dobrodziejstwa, przewidzianego wart. 60 § 2 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego. Zaniechanie orzekania o winie w odniesieniu do modelowej sprawy, należałoby traktować jako przejaw dyskryminacji.

W literaturze Henryk Trammer wypowiadał się na temat oceny stosunku prawnego w kontekście przepisów prawa międzynarodowego, zauważając, że Sąd z urzędu powinien ustalać, czy dany stosunek ma cechy stosunku „międzynarodowego czy nie międzynarodowego”<sup>47</sup>. Po stwierdzeniu przez sąd, że określony stosunek nie nosi znamion stosunku międzynarodowego, należałoby stosować polskie przepisy merytoryczne<sup>48</sup>. W ślad za twierdzeniami Henryka Trammera wyrażanymi w kontekście orzekania przez sądy rozwodów małżeństw mieszanych, należałoby przede wszystkim zbadać czy któryś z małżonków nie ma obywatelstwa obcego lub

---

<sup>45</sup>Cyt. za: M.A. Zacharasiewicz, *O potrzebie wskazania w nowej ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym podstawy stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowania*, pod red. M. Pazdana, Katowice 2010, s. 17.

<sup>46</sup>Dz.U. 2011.80.432 j. t. ze zm.

<sup>47</sup> H. Trammer, *Zasięg obowiązywania prawa prywatnego międzynarodowego*, Państwo i Prawo, Warszawa 1966, z. 12, s. 867.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 867.

nie mieszka za granicą, czy któreś z dzieci nie jest obywatelem obcego kraju lub nie mieszka za granicą, a w końcu czy małżeństwo nie zostało zawarte za granicą. Autor wyraża przede wszystkim pogląd, zgodnie, z którym należy *a priori* sięgnąć do norm prawa prywatnego międzynarodowego, aby móc stwierdzić, że w danej sprawie występuje istotna „obca” - w rozumieniu prawnym materia, która wskazuje bezpośrednio na obowiązek stosowania norm prawa prywatnego międzynarodowego<sup>49</sup>. Należy wskazać, że zastosowanie prawa obcego przez sąd orzekający, dokonujący analizy kolizyjno-prawnej, poprzedzone jest szeregiem zabiegów koniecznych dla prawidłowego ustalenia powiązania sprawy z obcym porządkiem prawnym, jak również intensywności tego powiązania<sup>50</sup>.

Warto nadmienić, że w szesnastu państwach członkowskich Unii Europejskiej stosuje się Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 roku w sprawie wzmocnionej współpracy w określeniu prawa właściwego dla rozwodów i separacji. Rzeczpospolita Polska nie przystąpiła do wzmocnionej współpracy w zakresie ustalania prawa właściwego dla rozwodów i separacji. Brak przystąpienia przez Polskę do rozporządzenia nie wyklucza jednak możliwości uwzględnienia przez sąd polski reguł kolizyjnych zawartych w tym akcie wykonawczym, przyjmując za podstawę art. 5 Ustawy Prawo Prywatne Międzynarodowe, jeżeli prawem wskazanym w art. 54 Ustawy Prawo Prywatne Międzynarodowe będzie prawo państwa, które jest stroną rozporządzenia<sup>51</sup>. Odesłanie dokonane na wyżej wymienionej podstawie polegałoby na wskazaniu obcego łącznika kolizyjnego. Jest to kolejna znana prawu możliwość ustalania prawa właściwego, która może się okazać pomocna przy orzekaniu rozwodów wśród małżeństw mieszanych. Warto zaznaczyć, że do przedmiotowego rozporządzenia przystąpiło siedemnaście krajów tj. Austria, Belgia, Bułgaria, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry, Włochy oraz Estonia.

#### **4. Struktura normy kolizyjnej i jej wpływ na wybór prawa właściwego**

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 868.

<sup>50</sup> K. Sznajder-Peroń, *Zagadnienia związane z pojmowaniem i stosowaniem prawa właściwego*, STPP 2014, Nr 2, Legalis, dostępne dnia 01.05.2017r.

<sup>51</sup> J. Pawliczak, *Rozwiązanie małżeństwa na podstawie prawa obcego a orzekanie o winie rozkładu pożycia*, Kwartalnik Prawa Prywatnego Rok XXVI, Kraków 2017, s. 849.

W literaturze nt. struktury normy kolizyjnej wypowiedział się Henryk Trammer, który zauważył, że norma kolizyjna składa się z tych samych składników, z których składa się norma merytoryczna polskiego ustawodawstwa. Jednakowość utożsamiał z istnieniem hipotezy jako „certain operative facts” oraz dyspozycji jako „legal consequences” danego stanu faktycznego<sup>52</sup>. Autor podkreślał, że dyspozycja normy kolizyjnej zawiera nakaz zastosowania prawa określonego ustawodawstwa. Nakaz zawarty w dyspozycji jest według autora cechą charakteryzującą daną normę kolizyjną, a także stanowi część dyspozycji każdej normy kolizyjnej określonej w obcym ustawodawstwie. Łącznik jako „wskaźnik” znajdujący się w drugiej części dyspozycji składa się z podstawy oraz dopełniacza np. „miejsce położenia rzeczy”, „obywatelstwo matki” etc.<sup>53</sup> Nadto, wskaźnik zawierający się we wspomnianym łączniku, będący elementem każdej normy kolizyjnej wskazuje, jakie prawo powinno być zastosowane w konkretnej sprawie.

W nauce prawa, wyróżnia się łączniki obywatelstwa i zamieszkania, które mają wpływ na wybór odpowiedniego systemu prawa. Łącznik zamieszkania jest decydujący, w sprawach o zasięgu jurysdykcji krajowej, natomiast obywatelstwo ma charakter kolizyjny, ponieważ jest łącznikiem, który decyduje o tym, czy prawo krajowe, czy obce będzie właściwym w sprawie. Jak słusznie wskazuje A. Mączyński „uniezależnienie obywatelstwa żony od obywatelstwa męża sprawia, że problemem bardzo istotnym jest wskazanie prawa właściwego dla rozvodu małżeństw mieszanых, w których każde z małżonków ma obywatelstwo innego kraju<sup>54</sup>. Jak słusznie wskazuje H. Trammer brak możliwości ustalenia okoliczności, zawartych w hipotezie danej normy prawnej, powoduje, że nie można zastosować określonej normy kolizyjnej<sup>55</sup>. Według autora hipoteza normy kolizyjnej określa bowiem sama, do jakich stosunków życiowych określona norma się odnosi, bez potrzeby dodatkowego ustalania charakteru „międzynarodowości” czy „krajowości”. Treść określonej normy kolizyjnej wskazuje, czy dany stosunek życiowy jest na tyle silnie powiązany z prawem obcym, że należy go wyłączyć spod oceny merytorycznego prawa własnego<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup>H. Trammer, *Z rozważań nad strukturą normy kolizyjnej prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Studia Cywilistyczne* Warszawa 1969, t. XIII – XIV, s. 397.

<sup>53</sup>*Ibidem*.

<sup>54</sup>Cyt. za A. Mączyński, *op cit.*, s. 10.

<sup>55</sup>H. Trammer, *op cit.*, s. 398.

<sup>56</sup>H. Trammer, *Zasięg obowiązywania prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Państwo i Prawo*, Warszawa 1966, z. 12, s. 869.



Stosowanie przez sądy orzekające przepisów, regulujących orzekanie rozwodów wśród małżeństw mieszanych musi być rozważne i prowadzić przede wszystkim do sprawiedliwości i równości społecznej. Nadto, zastosowanie norm kolizyjnych przy rozwodach powinno iść w parze z możliwością posługiwania się kilkoma łącznikami, jeśli ich zastosowanie jest pożądane w danym stanie faktycznym. Łączniki mogą mieć wobec siebie stosunek subsydiarny, kumulatywny, a także alternatywny<sup>57</sup>. W modelowej sprawie, powinien wystąpić układ kumulatywny łączników, który przewiduje stosowanie dwóch różnych systemów prawa, przy jednoczesnym wyłączeniu pewnego zagadnienia np. konstrukcji orzekania o winie, która może być według A. Mączyńskiego poddana rozstrzygnięciu innego prawa, będącego wynikiem obowiązywania ogólnej normy<sup>58</sup>.

## 5. Zakończenie

Na tle przedstawionego hipotetycznego stanu faktycznego zasadnym byłoby skorzystanie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. 2011.80.432 j. t. ze zm.) i uwzględnienie przepisu art. 57 § 1 k. r. o. jako wymuszającego swoje zastosowanie, z uwagi na doniosłe skutki jakie wywołałby w opisywanej sprawie. Ponadto zastosowanie tego przepisu w mojej ocenie byłoby rozsądne z międzynarodowego punktu widzenia, a intensywność związku tego przepisu z ocenianym stosunkiem faktycznym także winna przesądzać o wymuszeniu jego respektowania przez sąd polski.

Sędzia rozstrzygając czy zastosować określony przepis imperatywny powinien w pierwszej kolejności rozważyć charakter tego przepisu, kwestię istnienia ścisłego związku pomiędzy danym stanem faktycznym, a obcym przepisem imperatywnym, cel i funkcję obcego przepisu imperatywnego oraz jego doniosłość, a wreszcie skutki jego zastosowania lub niezastosowania. Sędziowska władza dyskrecyjna ma bardzo istotne znaczenie na etapie ustalania, czy określony przepis imperatywny powinien mieć zastosowanie w danym stanie faktycznym, w którym doszło do ujawnienia się problemu kolizyjno-prawnego. O ile opisane przeze mnie w niniejszym artykule wskazówki jakimi powinien się kierować sędzia przy rozstrzyganiu określonej sprawy winny być uznane za wiążące, o tyle w moim przekonaniu największy wpływ

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 12.

na zastosowanie określonego przepisu imperatywnego powinna mieć ocena aksjologiczna zgodności tego przepisu z wartościami i ocenami istniejącymi w kraju sądu orzekającego. Zasadnicze znaczenie aksjologiczne ma przesłanka „ściśłego związku”. Jeśli w określonej sprawie sędzia nie dostrzegłby owej aksjologicznej zgodności, pod którą kryje się „teoria ściśłego związku” dany przepis w ogóle nie zostałby zastosowany. Jeśli zaś – jak w modelowym przypadku - mielibyśmy do czynienia z silnym powiązaniem aksjologicznym polskiego przepisu imperatywnego z określonym stanem faktycznym (biorąc pod uwagę przede wszystkim cele i skutki zastosowania tego przepisu, a także wartości i oceny dominujące w Rzeczypospolitej Polskiej) wówczas nie mielibyśmy wątpliwości co do braku przeszkód przy jego uwzględnieniu. Wymuszone zastosowanie przepisów bywa teoretycznie ujmowane jako rezultat szczególnej normy kolizyjnej wynikającej wprost lub pośrednio wskutek wykładni z przepisu imperatywnego<sup>59</sup>.

Reasumując, trzeba podkreślić, że pominięcie przesłanki „ściśłego związku” na tle hipotetycznego stanu faktycznego i nieprzyjęcie jako prawa właściwego – prawa polskiego w kwestii orzekania o winie, usztywniłoby i zubożyłoby mechanizm prawny, który przewiduje uwzględnianie przepisów wymuszających swoje zastosowanie, w sytuacjach, w których sąd orzekający zauważa intensywność związku pomiędzy kwestią sporną, a zaangażowanymi przepisami bezwzględnie obowiązującymi<sup>60</sup>. Wobec tego, istnieje potrzeba zmiany unormowania, która doprowadzi do stanu, w którym sądy będą samodzielnie dążyły do wykazania wszystkich okoliczności, które przesądzą jakiemu porządkowi prawnemu dany stan faktyczny podlega. Środkiem zaradczym i eliminującym wątpliwości powinna być staranna wykładnia przepisów prawa w kontekście okoliczności konkretnego przypadku. Sposób przewyciężenia wszelkich trudności kolizyjno-prawnych powinien zależeć od charakteru tych trudności oraz ich wagi.

Należy wskazać, że połączenie przedstawionej sprawy z polskim porządkiem prawnym powinno być także rozpatrywane w kontekście zebranych dowodów i

---

<sup>59</sup> M. Glicz, *Przepisy wymuszające zastosowanie w międzynarodowym obrocie papierami wartościowymi*, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXXVI, Gdańsk 2016, s. 157.

<sup>60</sup> M.A. Zacharasiewicz, *O potrzebie wskazania w nowej ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym podstawy stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowania*, pod red. M. Pazdana, Katowice 2010, s. 36.

okoliczności faktycznych. Tylko taki kierunek praktyki orzeczniczej może doprowadzić do niedyskryminacji i równości rozwodzących się małżonków, pochodzących z małżeństw mieszanych. Ponadto przeważający interes strony w respektowaniu polskiego przepisu imperatywnego powinien rozstrzygnąć dopuszczalności stosowania prawa, które nie jest właściwe dla kwestii głównej. Nadto, cele i skutki, które wyniknęłyby z uwzględnienia prawa polskiego jako właściwego dla rozstrzygnięcia o winie rozpadu pożycia, powinny wskazywać na konieczność jego zastosowania dla danego stosunku faktycznego.

Każde z rozwiązań prawnych dotyczących udzielania rozwodów wśród małżeństw mieszanych może wywołać ujemne skutki, jednakże najistotniejsze jest kierowanie się przez sąd orzekający sprawiedliwością społeczną, a także równym traktowaniem małżonków. Stosowanie prawa ojczystego jednego z małżonków, wyłączając w ten sposób możliwość korzystania z prawa ojczystego drugiego z małżonków, w sytuacji kiedy brak tej możliwości jest jawnie krzywdzący, byłoby niezgodne z zasadą równego traktowania.

## 6. Bibliografia

### Akty prawne

1. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 1792, 3).
2. Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o zmianie ustaw Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 532).
3. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2004 nr 39 poz. 353).
4. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U.11.80.432)

### Opracowania

1. Marcin Glicz, Przepisy wymuszające zastosowanie w międzynarodowym obrocie papierami wartościowymi, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXXVI, Gdańsk 2016.
2. Jacek Gołaczyński, *Prawo Prywatne Międzynarodowe*, wyd. 5, Wrocław 2017.
3. Agata Koziół, System Prawa Prywatnego, Prawo prywatne międzynarodowe Tom 20 c, pod red. M. Pazdana, Warszawa 2015.
4. Zdzisław Krzemiński, Rozwód Praktyczny komentarz orzecznictwo piśmiennictwo wzory pism, wydanie V, Zakamycze 2006.
5. Maciej Mataczyński, Przepisy wymuszające swoje zastosowanie w prawie prywatnym międzynarodowym, Zakamycze 2005.
6. Andrzej Mączyński, Rozwód w prawie prywatnym międzynarodowym, Warszawa 1983.
7. Zbigniew Myszka, Kontrowersje w orzekaniu o prawie do renty rodzinnej dla wdowy (wdowca) lub małżonki rozwiedzionej, PiZS 1999.
8. Adam Olejniczak, *Materialnoprawne przesłanki udzielania rozvodu*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 1980.
9. Maksymilian Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd.9 uaktualnione, Warszawa 2005.

10. Maksymilian Pazdan, Dostosowanie czynności prawnej do wymagań niewłaściwego prawa (w:) *Prace prawnicze wydane dla uczczenia pracy naukowej Karola Gandora*, Katowice 1992.
11. Kazimierz Piasecki, *Prawo małżeńskie*, wyd.1, Warszawa 2011.
12. Mateusz Pilich, Aktualne problemy stosowania prawa prywatnego międzynarodowego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych, *„Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, Katowice 2008.
13. Jakub Pawliczak, Rozwiązanie małżeństwa na podstawie prawa obcego a orzekanie o winie rozkładu pożycia, *Kwartalnik Prawa Prywatnego Rok XXVI*, Kraków 2017.
14. Jakub Pawliczak, *Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy. Komentarz*, pod red. K. Osajda, wyd.2, Warszawa 2018.
15. Richard Plender, *The European Contracts Convention. The Rome Convention On The Choice Of Law For Contracts*, London 2001
16. Katarzyna Sznajder-Peroń, Zagadnienia związane z pojmowaniem i stosowaniem prawa właściwego, STPP 2014.
17. Henryk Trammer, Zasięg obowiązywania prawa prywatnego międzynarodowego, PiP 1966.
18. Maria Anna Zachariasiewicz, O potrzebie wskazania w nowej ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym podstawy stosowania przepisów wymuszających swoje zastosowanie, pod red. M. Pazdan, *„Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego”*, t.7, Katowice 2010.

#### **Strony internetowe:**

1. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587726348/523788>; stan na dzień 01.08.2018.
2. <http://hcch.e-vision./ne/upload/expl39e.pdf>; stan na dzień 01.05.2017.
3. <http://www.eufams.unimi.it/wp-content/uploads/2017/12/EUFAMS-Policy-Guidelinesv1.0.pdf>; stan na dzień 16.02.2019.

**mgr Mikołaj Maśliński**

**mgr Tymoteusz Mądry**

## **Gospodarka o obiegu zamkniętym jako nowy paradygmat gospodarowania zasobami w Unii Europejskiej**

### **1. Wstęp**

Jednym z największych wyzwań dla wszystkich dziesięciu państw przystępujących piętnaście lat temu do struktur Unii Europejskiej, w tym dla Polski, było dostosowanie się do *acquis communautaire* w obszarze ochrony środowiska. Jako źródło powyższych obaw wskazywano niezwykle ambitne cele jakie UE stawia sobie w zakresie ochrony środowiska, a które znajdowały odzwierciedlenie nie tylko na poziomie *soft law* w postaci różnego rodzaju strategii i polityk środowiskowych, ale także na poziomie prawa unijnego<sup>1</sup>. Stąd też tak kluczowe dla nowych państw członkowskich były postanowienia Traktatu akcesyjnego, które określały terminy przejściowe na dostosowanie się do rygorystycznych wymagań środowiskowych stawianych przez prawodawstwo unijne<sup>2</sup>.

Piętnaście lat po wielkim rozszerzeniu UE można stwierdzić, że wiele obaw zgłaszanych przez nowe państwa członkowskie dotyczących wdrażania polityk środowiskowych było uzasadnionych<sup>3</sup>. Świadczą o tym chociażby zastrzeżenia Komisji Europejskiej dotyczące wdrażania niektórych polityk środowiskowych przez Polskę. Jako przykład można wskazać w tym miejscu stwierdzone przez Trybunał

---

<sup>1</sup> Szerzej: Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej. Koszty i strategia, red. B. Fiedor, Wrocław-Białystok 1999-2000; M. Kostowski, Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw, Gdańsk-Poznań 2003; S. Kozłowski, Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku, Warszawa 2000; K. Równy, Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawi wspólnotowym i polskiej rzeczywistości. Zarys najważniejszych zagadnień wyjściowych, [w:] „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 2/2000 r.

<sup>2</sup> Przykładowo, Polska przystępując do Unii Europejskiej uzyskała w Traktacie Akcesyjnym zgodę państw członkowskich na odstępstwa od art. 3 i 4, art. 5 ust. 2 i art. 7 Dyrektywy 91/271/EWG w zakresie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków do dnia 31 grudnia 2015 r. - załącznik XII pkt 13 ppkt C.2 Traktatu Akcesyjnego podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864 ze zm.

<sup>3</sup> Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>4</sup> uchybienia w zakresie transpozycji niektórych przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>5</sup>. Należy przy tym zauważyć, że w ostatnich latach jesteśmy świadkami ciągłej ekspansji polityk środowiskowych w różne sfery życia gospodarczego i społecznego. Przejawem tego był chociażby dynamiczny rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju, której próbowano w ostatniej dekadzie podporządkować rozwój gospodarczy państw członkowskich, a czego wyrazem były m.in. postanowienia Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (tzw. Strategii Europa 2020)<sup>6</sup>. Już w tym dokumencie jako jeden z trzech głównych priorytetów wskazano rozwój zrównoważony, tj. wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.

U progu nowej perspektywy finansowej UE wskazany już prawie dziesięć lat temu kierunek działań materializował się w nowej koncepcji: gospodarki o obiegu zamkniętym (*ang. circular economy*)<sup>7</sup>. Co istotne, powyższa koncepcja stara się pogodzić zarówno wartości związane z ochroną środowiska, jak i z rozwojem gospodarczym państw członkowskich UE. Przejawia się to przede wszystkim w nowym podejściu do gospodarowania zasobami, które ma wpłynąć na wszystkie etapy życia produktu, począwszy od produkcji, poprzez konsumpcję, a kończąc na jego zagospodarowaniu kiedy stanie się odpadem. Należy przy tym zauważyć, że koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym w 2018 r. stała się elementem prawodawstwa unijnego. W rezultacie, Polska oraz pozostałe państwa członkowskie czeka wyzwanie związane z implementacją założeń gospodarki o obiegu zamkniętym do krajowych porządków prawnych. Stwarza to również wyzwanie dla przedstawicieli

---

<sup>4</sup> zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także jako: TSUE) z dnia 30 czerwca 2016 r., w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. C-648/13. W rezultacie Polska na przełomie lat 2017 i 2018 przeprowadziła gruntowną reformę Prawa wodnego, przy czym kluczowym elementem reformy były przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.).

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE.L z 2000 r. nr 327 s. 1 ze zm.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r., EUROPA 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>7</sup> Ibidem.

nauk prawnych, którzy powinni podjąć próbę pogodzenia nowego paradygmatu gospodarki z aktualnie funkcjonującymi w tym zakresie rozwiązaniami prawnymi.

Mając na uwadze powyższe celem niniejszego artykułu jest z jednej strony uchwycenie istoty gospodarki o obiegu zamkniętym wyłaniającej się z unijnych strategii i aktów normatywnych, a z drugiej wskazanie obszarów, w których będzie ona ograżała kluczowe znaczenie. Ponadto, pojawia się pytanie o praktyczne aspekty implementacji przepisów unijnych do prawa krajowego, przede wszystkim w obszarach związanych z gospodarką odpadami i rynkiem surowców wtórnych. Wreszcie, celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie potencjalnych problemów prawnych, które mogą stanowić podstawę do dalszych badań w obszarze prawa administracyjnego w zakresie trudności z praktyczną implementacją idei *circular economy* do porządków prawnych państw członkowskich UE.

## **2. Zarys koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym**

### **2.1. Geneza gospodarki o obiegu zamkniętym**

Koncepcyjnych podstaw gospodarki o obiegu zamkniętym należy szukać w kluczowych dokumentach strategicznych i programowych Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę zasługują przy tym programy, stanowiące podstawy polityki środowiskowej UE<sup>8</sup>. Mowa tutaj m.in. o aktualnie obowiązującym VII programie działań w zakresie środowiska pt. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, który został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę UE w listopadzie 2013 r.<sup>9</sup> Co istotne, wśród głównych celów priorytetowych VII programu środowiskowego – *nota bene* obejmujących perspektywę czasową do 2020 r. – wskazano m.in. „przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną”. Tym samym, autorzy programu w bezpośredni sposób nawiązali do jednego z projektów przewodnich Strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego

---

<sup>8</sup> Od połowy lat 70. XX wieku polityka środowiskowa Wspólnoty Europejskiej, a od 1993 r. Unii Europejskiej, oparta jest na programach działań definiujących określone cele priorytetowe w tym obszarze.

<sup>9</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE.L z 2013 r. nr 354 s. 171.



i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, tj. inicjatywy na rzecz „Europy efektywnie korzystającej z zasobów”.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły warto zauważyć, że uzasadnieniem dla wskazanych powyżej celów i inicjatyw są m.in. wnioski wynikające z Raportu o stanie środowiska Europy i prognozach jego zmian – SOER 2010, przygotowanego przez Europejską Agencję Środowiska<sup>10</sup>. Jak wskazuje Europejska Agencja Środowiska w ww. Raporcie, aktualne uwarunkowania środowiskowe, a w tym ograniczony dostęp do zasobów naturalnych, przemawiają za „zwiększoną wydajnością zasobową”. W tym celu Agencja zaproponowała m.in. zastosowanie metod analizy cyklu życia, które pozwalają pokazać pełen zakres wpływu produktów i działań na środowisko. Jak natomiast wynika z przedstawionego raportu, tego typu działania mogą z jednej strony zmniejszyć zależność Europy od zasobów w skali globalnej, a z drugiej przyczynić się do rozwoju innowacyjności i konkurencyjności gospodarek unijnych.

Wnioski wynikające z raportu Środowisko Europy 2010, a także cele priorytetowe VII unijnego programu działań w zakresie środowiska stanowią podstawy nowego paradygmatu gospodarki. Mowa tutaj właśnie o koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, której założenia w sposób całościowy zostały po raz pierwszy przedstawione w opublikowanym we wrześniu 2014 r. Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów o tytule „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”<sup>11</sup>.

Ostatecznie, w związku ze zmianą przewodnictwa w Komisji Europejskiej i zwyczajową zasadą dyskontynuacji, prace legislacyjne nad pakietem dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym zostały ponownie zainicjowane w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. – pt. „Zamknięcie obiegu - plan działania

---

<sup>10</sup> *Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy*, Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010. Synteza dokumentu w j. polskim: <<http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/translations/srodowisko-europy-2010-2013-stan>>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>11</sup> Komunikat z dnia 25 września 2014 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”, COM/2014/0398 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0398>>, [dostęp 31-05-2019]; dalej jako: „Komunikat COM/2014/0398”.

UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>12</sup>. Niemniej jednak, założenia przedstawione w Komunikacie COM/2015/0614 stanowią *de facto* usystematyzowanie i rozwinięcie założeń dotyczących efektywnego gospodarowania zasobami, które emanowały z wcześniejszych programów i strategii. Ponadto, koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym nawiązuje do zasady zrównoważonego rozwoju, a także wartości związanych z ideą społecznej odpowiedzialności biznesu. W rezultacie należy podkreślić, że idea *circular economy* jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, które znajduje zainteresowanie wśród przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych.

## **2.2. Istota koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym**

Niezwykle pomocna w uchwyceniu istoty GOZ jest koncepcja cyklu życia produktu. Mianowicie, od rewolucji przemysłowej utrwalił się linearny model wzrostu gospodarczego, oparty na założeniu, że zasoby występują w obfitych ilościach, są dostępne, łatwo pozyskiwalne i można je usunąć niewielkim kosztem. Typowy wzorzec postępowania dla tego modelu gospodarki przedstawia cykl życia produktu oparty na następujących etapach: „weź, wyprodukuj, zużyj i wyrzuć”. Innymi słowy, powyższy model nieuchronnie prowadzi do utraty cennych zasobów, z których zostały wytworzone produkty. Wynika to z faktu, że po fazie eksploatacji dochodzi do ich przekształcenia w odpad. W konsekwencji prowadzi to do generowania kosztów związanych z unieszkodliwianiem niechcianych, a często niebezpiecznych substancji.

Alternatywą dla powyższego modelu linearnego jest model cyrkularny. Mianowicie, koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym zakłada jak najdłuższe zachowanie zasobów w obrębie gospodarki. W rezultacie tworzy się uwarunkowania do wielokrotnego wykorzystania w sposób produktywny tych samych zasobów, tworząc w ten sposób kolejną wartość. Systemy gospodarki o obiegu zamkniętym pozwalają zatem zachować możliwie jak najdłuższą wartość dodaną produktów i *de facto* eliminują z gospodarki odpady. Wynika to z faktu, że dochodzi do zmiany postrzegania odpadów, które traktowane są już nie jako problematyczna pozostałość, ale jako

---

<sup>12</sup> Komunikat z dnia 2 grudnia 2015 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, COM/2015/0614 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>>, [dostęp 31-05-2019]; dalej: „Komunikat COM/2015/0614”.

źródło cennych zasobów. Stąd też koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym opiera się na założeniu, że w momencie kiedy cykl życia produktu dobiega końca, istnieją warunki organizacyjne i techniczne, które pozwalają ponownie wykorzystać go w sposób produktywny.

Jak przy tym wskazano w Komunikacie COM/2014/0398, „przejęcie na gospodarkę o bardziej zamkniętym obiegu wymaga zmian w każdym ogniwie łańcucha wartości, od fazy projektowania produktu do nowych modeli biznesowych i rynkowych, od nowych sposobów przekształcania odpadów w zasoby do nowych zachowań konsumentów”. W rezultacie, wiąże się to z kompletną zmianą systemową oraz innowacjami nie tylko w technologiach, ale również w organizacji, społeczeństwie, metodach finansowania i polityce. Co istotne, idea gospodarki o obiegu zamkniętym nie stanowi absolutu. Jak słusznie zauważyli autorzy Komunikatu COM/2014/0398, nawet w gospodarce, która w dużym stopniu opiera się na obiegu zamkniętym, pozostanie pewien element linearności, ponieważ istnieje zapotrzebowanie na zasoby dotąd nieeksploatowane, a także usuwa się odpady resztkowe.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto w tym miejscu odwołać się do Komunikatu COM/2014/0398, w którym gospodarkę o obiegu zamkniętym zdefiniowano jako „strategię rozwoju zakładającą wzrost gospodarczy bez zwiększania konsumpcji zasobów, głęboką przemianę łańcuchów produkcji i nawyków konsumpcyjnych oraz przekształcenie systemów przemysłowych na poziomie systemowym”<sup>13</sup>. Co istotne, koncepcja GOZ opiera się na innowacyjności technologicznej, społecznej i organizacyjnej. Jak przy tym wskazała Komisja Europejska, koncepcja GOZ „wymaga nowej gamy umiejętności i wiedzy, jak również nowych instrumentów finansowych oraz zaangażowania wielu zainteresowanych stron. Może być wspierana przez działania w zakresie demonstracji i wprowadzania innowacji na rynek, a także pogłębiania świadomości, upowszechniania i internacjonalizacji”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Komunikat z 25 września 2014 r. Komisji Europejskiej, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

### 3. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym

#### 3.1. Plan działań wspierających przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym

Przechodząc do analizy problemów badawczych, które mogą stanowić przedmiot rozważań przedstawicieli nauki prawa, wyjść należy od krótkiego scharakteryzowania działań, jakie wyznaczyła Komisja Europejska w celu „przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym”<sup>15</sup>. **Otóż, wbrew powszechnemu przekonaniu, działania przewidziane w Komunikacie COM/2015/0614 nie ograniczają się wyłącznie do gospodarki odpadami.** Niewątpliwie, działania w tym obszarze stanowią kluczowy element koncepcji GOZ, aczkolwiek wraz z popularyzacją idei *circular economy*, obszar ten wydaje się ustępować pola także innym inicjatywom, niekoniecznie związanym bezpośrednio z zagospodarowaniem odpadów.

Potwierdzeniem powyższego jest lista działań przewidzianych w Komunikacie COM/2015/0614. I tak, wśród nich Komisja Europejska wskazała:

1. **Produkcję** (w tym m.in. etap projektowania jak i samej produkcji, które mają bezpośredni wpływ na procesy pozyskiwania surowców, wykorzystywania zasobów i wytwarzania odpadów w całym cyklu życia produktu);
2. **Konsumpcję** (Komisja Europejska wychodzi z założenia, że wybory dokonywane przez miliony konsumentów mogą wspierać rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym lub go utrudniać);
3. **Gospodarowanie odpadami** (niewątpliwie gospodarowanie odpadami odgrywa zasadniczą rolę w GOZ: określa ono, w jaki sposób stosuje się w praktyce w UE hierarchię odpadów<sup>16</sup>);

---

<sup>15</sup> Jak wskazano we wprowadzeniu do Komunikatu COM/2015/0614, „przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, gdzie wartość produktów, materiałów i zasobów w gospodarce jest utrzymywana tak długo, jak to możliwe, a wytwarzanie odpadów ograniczone do minimum, stanowi istotny wkład w wysiłki UE zmierzające do stworzenia zrównoważonej, niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki”. Warto przy tym zauważyć, że proponowanej transformacji gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja Europejska upatruje szansę na zapewnienie Europie „nowej i trwałej przewagi konkurencyjnej”.

<sup>16</sup> Hierarchia odpadów ustanawia kolejność postępowania z odpadami według pierwszeństwa: od zapobiegania powstawaniu, przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i odzysku energii aż po unieszkodliwianie, takie jak składowanie odpadów. Przykładowo, spalanie odpadów w spalarni odpadów znajduje się w hierarchii postępowania odpadami wyżej niż ich składowanie ponieważ pozwala na odzysk energii odpadów w postaci energii elektrycznej lub ciepła.

- 4. Od odpadów do zasobów: stymulowanie rynku surowców wtórnych i ponownego wykorzystywania wody** (na wyróżnienie w tym miejscu zasługuje ponowne wykorzystanie wody, która może być – po odpowiednim oczyszczeniu – bezpośrednio wykorzystana do irygacji i wielu innych celów).

Niezależnie od powyższych inicjatyw, w Komunikacie COM/2015/0614 przewidziano także zestaw działań dedykowanych tzw. obszarom priorytetowym (działania z grupy 5). Do tej grupy zostały zakwalifikowane sektory, które borykają się ze szczególnymi wyzwaniami w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym, ze względu na charakterystykę ich produktów lub łańcuchów wartości, ich ślad środowiskowy lub zależność od materiałów spoza Europy. Komisja Europejska uznała, że tymi sektorami należy zająć się w sposób ukierunkowany, aby interakcje między różnymi etapami były w pełni uwzględniane w ramach całego łańcucha wartości. Wspomniane obszary priorytetowe obejmują:

- a) Tworzywa sztuczne** (działania obejmują m.in. opracowanie strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, odnoszącą się do takich kwestii, jak podatność recyklingowa, biodegradowalność, obecność substancji niebezpiecznych w niektórych tworzywach sztucznych i odpady morskie);
- b) Odpady spożywcze** (działania zmierzające m.in. do ograniczania marnowania żywności);
- c) Surowce krytyczne** (działania związane m.in. z odzyskiem surowców znajdujących się w urządzeniach elektronicznych);
- d) Odpady z budowy i rozbiórki** (wyodrębnione jako obszar priorytetowy m.in. z uwagi na to, iż aktualnie odpady z budowy i rozbiórki stanowią jedno z głównych źródeł odpadów w UE);
- e) Biomasa i bioprodukty** (materiały pochodzenia biologicznego, tj. oparte zasobach biologicznych - takich jak drewno, uprawy lub włókna – mogą być wykorzystywane w wielu produktach i do celów produkcji energii, np. biopaliw; w rezultacie biogospodarka stanowi zatem alternatywę dla produktów i energii opartych na paliwach kopalnych i może przyczynić się do rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym).

Listę działań wspierających przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym zamyka kategoria „Innowacje i inwestycje” (działanie 6). Nie ulega przy tym wątpliwości, że gruntowna zmiana sposobów produkcji i konsumpcji oraz przekształcenie odpadów w produkty o wysokiej wartości dodanej, wymaga nowych technologii, procesów, usług i modeli biznesowych, które ukształtują przyszłość gospodarki i społeczeństwa. W związku z tym Komisja Europejska wśród działań w ramach pakietu GOZ wskazała właśnie wspieranie badań i innowacji, które z jednej strony mają stanowić zachętę do takiej transformacji, a z drugiej przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności i do modernizacji przemysłu w UE.

### **3.2. Aktualny stan prac nad wdrażaniem koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym**

Punktem zwrotnym związanym z wdrażaniem koncepcji o obiegu zamkniętym było przyjęcie dnia 30 maja 2018 r. czterech dyrektyw unijnych. Mowa tutaj o:

- 1) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego<sup>17</sup>.
- 2) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów<sup>18</sup>;
- 3) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów<sup>19</sup>;
- 4) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych<sup>20</sup>;

Przyjęcie powyższych aktów normatywnych oznacza, że Polska oraz pozostałe państwa członkowskie UE stoją przed wyzwaniem związanym z implementacją ich

---

<sup>17</sup> Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 93.

<sup>18</sup> Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 100.

<sup>19</sup> Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 109.

<sup>20</sup> Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 141.

postanowień do swoich wewnętrznych porządków prawnych. Transpozycja nowych przepisów unijnych do krajowych porządków prawnych powinna nastąpić, co do zasady, nie później niż, do dnia 5 lipca 2020 r.<sup>21</sup> Należy przy tym zauważyć, że powyższe działania legislacyjne nie są jedynymi, jakie zostały podjęte w celu zapewnienia transformacji gospodarki unijnej zgodnie z założeniami koncepcji GOZ. Jako inny przykład podjętych działań można wskazać chociażby wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody (COM/2018/337 final - 2018/0169 (COD))<sup>22</sup>. Przywołana inicjatywa ustawodawcza stanowi odzwierciedlenie kierunku działań, jaki obrała Komisja Europejska w cytowanym wcześniej Komunikacie COM/2015/0614.

Wśród innych obszarów, w których doszło już do transponowania idei GOZ do prawodawstwa unijnego można wskazać chociażby sektor odnawialnych źródeł energii oraz przepisy dotyczące efektywności energetycznej. Przykładowo, w motywie 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych<sup>23</sup> wskazano, że „opracowując systemy wsparcia na rzecz odnawialnych źródeł energii, państwa członkowskie powinny rozważyć dostępną zrównoważoną podaż biomasy i należycie uwzględnić zasady gospodarki o obiegu zamkniętym i zasady hierarchii postępowania z odpadami określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, aby uniknąć niepotrzebnych zakłóceń na rynkach surowców. Zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling odpadów powinny być traktowane priorytetowo. Państwa członkowskie powinny unikać tworzenia systemów wsparcia, które byłyby sprzeczne z celami dotyczącymi postępowania z odpadami i które prowadziłyby do nieefektywnego wykorzystywania odpadów podlegających recyklingowi”. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że do idei gospodarki o obiegu zamkniętym odwołuje się bezpośrednio art. 28 ww. dyrektywy. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły należy zauważyć, że **unijny prawodawca nakłada obowiązek dokonywania analizy potencjału danego surowca jako materiału do produkcji**

---

<sup>21</sup> Od tej reguły istnieją pewne wyjątki. Przykładowo, termin na wdrożenie przepisów dot. ROP w obszarze gospodarki opakowaniowej został wydłużony o dodatkowe 4 lata.

<sup>22</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2018:337:FIN>

<sup>23</sup> Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 328 s. 82.

**biopaliw lub biogazu dla transportu, z uwzględnieniem m.in. zasad gospodarki o obiegu zamkniętym i hierarchii postępowania z odpadami ustanowionej w dyrektywie 2008/98/WE.**

Podobne odwołania znalazły się w przyjętej dnia 11 grudnia 2018 r. przez Parlament Europejski i Radę (UE) dyrektywie nr 2018/2002 zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej<sup>24</sup>. W tym wypadku prawodawca unijny wskazał w motywie 28 dyrektywy nr 2018/2002, że „przy wdrażaniu dyrektywy 2012/27/UE zmienionej niniejszą dyrektywą i przyjmowaniu innych środków w zakresie efektywności energetycznej państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na synergie między środkami w zakresie efektywności energetycznej a efektywnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych **zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym**”.

Wreszcie, do koncepcji GOZ odwołuje się bezpośrednio wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej w sprawie tzw. rozporządzenia ogólnego<sup>25</sup>. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b Projektu rozporządzenia ogólnego, „EFRR, EFS+, Fundusz Spójności i EFMR wspierają następujące cele polityki (...) bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, **gospodarki o obiegu zamkniętym**, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”.

Powyższa aktywność prawodawcy unijnego, a także podejmowane inicjatywy legislacyjne, prowadzą do wniosku, że koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym dotyczy coraz szerszego grona podmiotów. Co więcej, popularyzacja tej idei może doprowadzić do tego, że stanie się ważnym elementem *acquis communautaire*. Idąc dalej w tym rozważaniach, można zaryzykować nawet tezę, że utrzymanie tego trendu, potwierdzonego konkretnymi aktami prawotwórczymi, może doprowadzić do ukształtowania się nieznanej dotąd zasady prawa.

---

<sup>24</sup> Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 328 s. 210.

<sup>25</sup> Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 29 maja 2018 r. skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz; COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD); dalej jako: „Projekt rozporządzenia ogólnego”.



#### 4. Wdrażanie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce – węzłowe problemy

Choć gospodarka o obiegu zamkniętym jest relatywnie nową koncepcją, to jednak bezpośrednio przekłada się na działania polskiego prawodawcy a także organy administracji publicznej. W tym ostatnim przypadku należy wskazać chociażby na inicjatywę dawnego Ministra Rozwoju, który na mocy zarządzenia nr 33 z dnia 24 czerwca 2016 r. powołał Zespół do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym<sup>26</sup>. Warto w tym miejscu odnotować, że opracowany został także dokument pt. Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, który został zaprezentowany przez Minister Przedsiębiorczości i Technologii w grudniu 2018 r.<sup>27</sup>. Należy przy tym zauważyć, że coraz częściej określone interwencje ustawodawcy są uzasadniane właśnie koniecznością realizacji założeń gospodarki o obiegu zamkniętym. Przykładowo, w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów datowanego na dzień 15 czerwca 2016 r. wskazano, że „określony został obowiązek selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, co wynika z częstotliwości występowania wskazanej frakcji odpadów. Ponadto, biorąc pod uwagę przedstawione przez Komisję Europejską w grudniu 2015 r. nowe cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy package*), niezbędne jest uwzględnienie tej frakcji odpadów jak selektywnie zbieranej”<sup>28</sup>.

Co więcej na uwagę zasługuje inicjatywa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który w II połowie 2017 r. prowadził nabór wniosków w ramach programu priorytetowego „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”. Głównym celem programu było upowszechnienie

---

<sup>26</sup> Zarządzenie nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Dz. Urz. Ministra Rozwoju z 2016 r. poz. 31.

<sup>27</sup> Projekt Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym z dnia 23 listopada 2018 r. przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, <<https://mpit.bip.gov.pl/projekty-zarzadzen-i-uchwal/projekt-mapy-drogowej-transformacji-w-kierunku-gospodarki-o-obiegu-zamknietym-przeslany-na-krm.html>> [dostęp: 31-05-2019]; zob. też: Mapa drogowa GOZ gotowa!, <<https://portalkomunalny.pl/mapa-drogowa-goz-gotowa-wideo-385635/>>, [dostęp: 31-05-2019].

<sup>28</sup> Uzasadnienie do projektu Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/515/12287427/12364447/dokument248711.pdf>>, [dostęp 31-05-2019].

doświadczeń we wdrażaniu gospodarki odpadami o obiegu zamkniętym na poziomie gminy w oparciu o pilotażowe, kompleksowe koncepcje realizowane w gminach: Krasnobród, Łukowica, Sokoły, Tuczno i Wieluń<sup>29</sup>.

Oprócz ww. działań koncepcyjnych i pilotażowych konieczne jest jednak podjęcie intensywnych prac ustawodawczych służących wdrożeniu do polskiego porządku prawnego rozwiązań normatywnych wynikających z przywołanego wyżej pakietu dyrektyw służących urzeczywistnieniu idei gospodarki o obiegu zamkniętym. Należy przy tym pamiętać, że termin ich implementacji przez państwa członkowskie do krajowych porządków prawnych upływa już 4 lipca 2020 r. Oczywiście przyjęty pakiet dyrektyw – tak jak zresztą w przypadku wszystkich aktów prawa unijnego tej kategorii – pozostawia sporo swobody państwom członkowskim w zakresie doboru środków, które będą służyły urzeczywistnieniu nowych przepisów. Wydaje się jednak że, analizując główne cele i założenia wprowadzanych zmian oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe trudności wskazywane w polskiej debacie dotyczącej sektora gospodarowania odpadami, można pokusić się o pewne predykcje i wskazać główne obszary problemowe związane z wprowadzaniem założeń *circular economy* do polskiego porządku prawnego. Z racji na objętość niniejszego opracowania skupi się on w szczególności na dwóch obszarach, które w ocenie autorów będą szczególnie problematyczne do urzeczywistnienia na gruncie polskim, tj. obszarze selektywnej zbiórki oraz recyklingu odpadów komunalnych a także problematyce utraty statusu odpadu.

#### **4.1. Selektywna zbiórka i recykling odpadów komunalnych**

Niewątpliwie kluczowym i jednym z najtrudniejszych wyzwań dla Polski w kontekście wdrażania idei gospodarki o obiegu zamkniętym i sprostaniu obowiązkowi implementacji do dnia 4 lipca 2020 r. przepisów tzw. pakietu odpadowego, a następnie przepisów kolejnych dyrektyw, które stopniowo są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, będzie ustanowienie efektywnego systemu selektywnej zbiórki oraz recyklingu odpadów komunalnych. Cele wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej

---

<sup>29</sup> Ogłoszenie NFOŚiGW o naborze wniosków ramach programu priorytetowego – „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”, <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/gospodarka-o-obiegu-zamknietym/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-w-gminie/>, [dostęp 31-05-2019].

Dyrektywę

2008/98/WE

w sprawie odpadów są bowiem niezwykle ambitne. Zmodyfikowany przepis art. 11 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE zakłada bowiem, iż

- a) do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone wagowo do minimum 50%; (...)
- c) do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 55%;
- d) do 2030 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 60%;
- e) do 2035 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 65 %.

Modyfikacja tego przepisu dokonana mocą Dyrektywy (UE) 2018/851 polega na dodaniu do jego treści lit. c-e zawierających ambitne cele w obszarze recyklingu odpadów komunalnych na kolejne lata w perspektywie aż do roku 2035. Przed wejściem w życie nowelizacji związanej z wdrażaniem idei *circular economy* przepis art. 11 ust. 2 ograniczał bowiem swoją perspektywę czasową jedynie do roku 2020.

Warto przy tym podkreślić, że już realizacja pierwszego z ww. celów stwarza problemy państwom członkowskim UE. Jak wskazuje bowiem Komisja Europejska w przedstawionym w dniu 24 września 2018 r. sprawozdaniu w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadkach w których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r.<sup>30</sup> w zakresie przygotowania do ponownego użycia/recyklingu odpadów komunalnych problem z osiągnięciem 50 procentowego poziomu recyklingu odpadów komunalnych w roku 2020 może

---

<sup>30</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, COM/2018/656 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0656>>, [dostęp 31-05-2019].

dotyczyć aż 14 państw członkowskich. Są to mianowicie: Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Finlandia. W dokumencie tym Komisja Europejska wyraźnie wskazała, że chociaż odpady komunalne stanowią jedynie około 10% wszystkich odpadów wytwarzanych w UE, to jednak tworzą strumień należący do najtrudniejszych do zagospodarowania ze względu na jego różnorodny skład, dużą liczbę wytwórców oraz rozproszenie odpowiedzialności. Zgodnie z zaprezentowanymi danymi w 2016 r. średnia ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez Europejczyków wyniosła 480 kg na osobę, z czego 46% poddano recyklingowi lub kompostowaniu. Przy czym należy pamiętać, co wskazane zostało już w Komunikacie COM/2015/0614, że w tym zakresie występują duże rozbieżności i na niektórych obszarach poziom recyklingu wynosi aż 80%, na innych zaś poniżej 5%.

Kwestią ściśle powiązaną z osiągnięciem ww. celów w zakresie recyklingu odpadów komunalnych jest wprowadzenie efektywnego systemu ich selektywnej zbiórki. To bowiem odpady zebrane selektywnie łatwiej poddają się procesom recyklingu, pozwalając uzyskać surowce mniej zanieczyszczone i wyższej jakości. Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE Państwa członkowskie powinny prowadzić selektywną zbiórkę przynajmniej papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, a od dnia 1 stycznia 2025 r. tekstyliów. Dodatkowo należy tutaj zwrócić uwagę także na przepis art. 22 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE, zgodnie z którym Państwa członkowskie powinny najpóźniej od dnia 31 grudnia 2023 r. zapewnić, aby bioodpady były segregowane i poddawane recyklingowi u źródła lub selektywnie zbierane i niemieszane z innymi rodzajami odpadów.

Przenosząc ww. przepisy europejskie na grunt polskiego ustawodawstwa, należy wskazać, że przepisy mające służyć implementacji do polskiego porządku prawnego zmian wynikających z Dyrektywy (UE) 2018/851 znalazły się w obecnie procedowanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>. Projektowane przepisy wprost przenoszą na grunt polskiego systemu prawnego poziomy recyklingu odpadów komunalnych ustanowione w przepisie art.

---

<sup>31</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nr wykazu UD332, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315504/>>, [dostęp 31-05-2019].

11 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE. Co jednak ciekawe projektowane regulacje zawierają pewne ograniczenia względem selektywnej zbiórki tekstyliów. Zgodnie z zamierzeniami projektodawców na gruncie polskim nie ma zostać ustanowiona w odniesieniu do tej frakcji odpadów selektywna zbiórka „u źródła”, np. poprzez wprowadzenie dodatkowego rodzaju kontenerów, do których miałyby trafiać wyłącznie odpady tekstylne. Przedstawiony projekt ustawy zawiera w swojej treści jedynie obowiązek przyjmowania od dnia 1 stycznia 2025 r. odpadów tekstylnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Są to specyficzne instytucje prowadzone przez gminy, umożliwiające oddawanie przez mieszkańców odpadów, których selektywna zbiórka u źródła jest niedostępna lub ograniczona, takich jak m.in. odpady wielkogabarytowe, opony czy też zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Wprowadzenie takiego rozwiązania względem tekstyliów może jednak negatywnie wpływać na osiągnięcie poziomu recyklingu i ponownego wykorzystania tej frakcji odpadów, ponieważ w celu ich selektywnego zebrania mieszkańcy będą zmuszeni do udania się do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który często jest znacząco oddalony od ich miejsca zamieszkania. Dla przykładu w liczącym ok. 500 tys. mieszkańców Poznaniu są jedynie dwa takie punkty znajdujące się na peryferiach miasta. Wprowadzenie tego typu rozwiązania budzi zatem wątpliwości w kontekście wypełnienia obowiązku wprowadzenia selektywnej zbiórki tekstyliów i wydaje się nie realizować celów i założeń, które w tym zakresie ustanowiła Dyrektywa (UE) 2018/851.

Nawet jednak zaproponowanie przez Ministerstwo Środowiska zmian w tym kształcie spotkało się z negatywnym przyjęciem niektórych gmin jako zbyt obciążające organizacyjnie i budżetowo<sup>32</sup>. Nieprzychylnie nastawienie gmin do zmian systemowych w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest pokłosiem funkcjonującego przez wiele lat w licznych jednostkach samorządowych podejścia do selektywnej zbiórki opartego na rozdzieleniu odpadów komunalnych na jedynie dwie frakcje tj. „suchą” i „mokłą”. W pierwszej z ww. grup zbiorczo zbierane były odpady tworzyw sztucznych, szkła, metalu oraz papieru, natomiast w drugiej grupie znajdowały się wszystkie pozostałe frakcje, w tym bioodpady. Takie praktyki gmin w

---

<sup>32</sup> zob. Załącznik do Raportu z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, s. 10-11, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument376714.docx>>, [dostęp 31-05-2019].

zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w założeniu miało ukrócić przywoływane już rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów<sup>33</sup>. W uzasadnieniu do projektu tego aktu prawnego czytamy m.in., że „konieczność jego wprowadzenia wynika z faktu, iż gminy, organizując samodzielnie system selektywnego zbierania odpadów komunalnych, niejednokrotnie ustanawiają podział na odpady <<mokre – suche>>. Taki sposób selektywnego zbierania nie daje zaś dobrej jakości surowca.”<sup>34</sup>

Dodatkowo Minister Środowiska przy opracowywaniu tekstu ww. rozporządzenia zwrócił uwagę, że jednym z warunków *ex ante* do otrzymania środków z funduszy europejskich na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 jest podjęcie przez Polskę działań zmierzających do osiągnięcia poziomów określonych dyrektywami UE, czyli m.in. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła<sup>35</sup>.

W związku z powyższym rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r. wprowadziło obowiązek zorganizowania przez gminy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z podziałem na 5 frakcji, tj.

- 1) papier,
- 2) szkło,
- 3) metale,
- 4) tworzywa sztuczne,
- 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Należy przy tym jednak zauważyć, że przepisy przejściowe zawarte w treści rozporządzenia powodują, że dostosowanie gminnych systemów selektywnej zbiórki do ww. podziału może przesunąć się w określonych przypadkach nawet do roku 2021. Zgodnie bowiem z §6 ust. 3

---

<sup>33</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 19 ze zm.

<sup>34</sup> Uzasadnienie do projektu Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/515/12287427/12364447/dokument248711.pdf>>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>35</sup> Ibidem.

rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2016 r., do dnia 30 czerwca 2021 r. zachowują ważność zawarte przez gminy umowy w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, nawet w sytuacji, kiedy nie spełniają one standardów selektywnej zbiórki ustanowionych mocą rozporządzenia.

Wszystkie ww. czynniki powodują, że już obecnie w Polsce pojawiają się w niektórych gminach problemy z osiąganiem poziomów recyklingu i ponownego użycia odpadów komunalnych i to na poziomie dużo niższym niż 50% przewidzianym na rok 2020. Zgodnie bowiem z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych<sup>36</sup> poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych wymagany do osiągnięcia przez gminy w roku 2017 wynosił 20%, zaś w roku 2018 - 30%. Najbardziej aktualne dane opublikowane przez Ministerstwo Środowiska w październiku 2018 r., wskazują, co prawda że 96% gmin w Polsce osiągnęła wymagany w 2017 r. poziom recyklingu odpadów<sup>37</sup>. Należy jednak zauważyć, że jest to poziom ponad dwukrotnie niższy niż zakładany do osiągnięcia w roku 2020, zaś gminy już dzisiaj wskazują że poziom 50% jest nieosiągalny w tak krótkiej perspektywie czasowej. Warto przywołać tutaj jedną z uwag wniesionych do omawianego wyżej projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nr wykazu UD332 przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, w której podmiot ten stwierdził, że uzyskanie poziomów recyklingu i przekazania do ponownego użycia w wysokości wskazanej w projekcie ustawy (tj. zgodnych z Dyrektywą 2008/98/WE) „jest niemożliwe do zrealizowania”. Większość odpadów komunalnych podlega bowiem procesom unieszkodliwiania. Odpady te są najcięższe do zagospodarowania, zaś frakcje wydzielane z odpadów komunalnych selektywnie zbierane nigdy nie będą stanowiły 50% wagi wszystkich odpadów komunalnych, a przecież dopiero po ich doczyszczeniu część z nich poddawana jest faktycznie procesowi recyklingu”<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Dz.U z 2016 poz. 2167.

<sup>37</sup> *W Polsce w 2017 r. większość gmin osiągnęła wymagany poziom recyklingu odpadów*, <<https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ms-w-polsce-w-2017-r-wiekszosc-gmin-osiagnela-wymagany-poziom-recyklingu-odpadow,114377.html>>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>38</sup> Załącznik do Raportu z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, s. 20,

Także Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych” z kwietnia 2018 r. wskazuje że „Polska może nie osiągnąć do końca 2020 r. wyznaczonego unijnymi regulacjami 50% poziomu recyklingu. W celu uniknięcia nałożenia z tego tytułu na Polskę kar pieniężnych, gminy powinny zintensyfikować działania zaradcze i stale monitorować osiągane wskaźniki recyklingu”<sup>39</sup>.

Podobnego zdania w zakresie zagrożenia nieosiągnięciem przez Polskę poziomu 50% recyklingu i pewnego użycia odpadów komunalnych w roku 2020 jest także Komisja Europejska, która w przywoływanym już sprawozdaniu z dnia 24 września 2018 r., a konkretnie w towarzyszącym mu sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącym Polski<sup>40</sup> stwierdziła, że „w oparciu o analizę dotychczasowej i w wiążący sposób zaplanowanej polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki Polski, uznaje się, że istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie celu na 2020 r. w odniesieniu do przygotowania 50% odpadów komunalnych do ponownego wykorzystania/recyklingu”. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy Komisja zwraca uwagę nie tylko na fakt, że Polska nie wprowadziła w pełni skutecznego systemu selektywnej zbiórki odpadów nadających się do recyklingu, ale także na brak zachęt gospodarczych skłaniających gospodarstwa domowe do segregacji odpadów. Dodatkowo Komisja wskazała także na zastrzeżenia co do jakości danych dotyczących odpadów, które podważają wiarygodność zgłoszonych przez Polskę do Eurostatu wysokich współczynników recyklingu. Problem wiarygodności uzyskiwanych w Polsce danych dotyczących wskaźników recyklingu jest zupełnie osobnym wątkiem wartym odrębnego opracowania naukowego, w tym miejscu należy zwrócić uwagę jedynie na fakt, że został on także poruszony we wskazanym wyżej raporcie NIK, którego autorzy stwierdzili, że „w 50% gmin objętych kontrolą

---

<<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument376714.docx>>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>39</sup> Informacja o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”, s. 9, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,17226,vp,19793.pdf>>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>40</sup> Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczące Polski” towarzyszący dokumentowi: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, SWD/2018/426 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018SC0426>>, [dostęp 31-05-2019].



stwierdzono nierzetelne dane w sprawozdaniach, w tym zwłaszcza dane dotyczące wskaźników recyklingu. (...) Rzetelność danych sprawozdawczych pozostaje wciąż na niskim poziomie”<sup>41</sup>.

Wszystkie ww. elementy pokazują, że wdrożenie w Polsce standardów selektywnej zbiórki oraz recyklingu odpadów komunalnych zgodnie z założeniami Dyrektywy (UE) 2018/851 może być w praktyce zadaniem bardzo trudnym do wykonania. Polska ma bowiem problem z osiąganiem już dużo niższych standardów recyklingu wynikających z przepisów prawa krajowego i zbieraniem rzetelnych danych w tym obszarze, zaś cezura roku 2020 zbliża się nieubłaganie. Jak się wydaje sytuacja taka wynika z jednej strony ze zbyt późnego wdrożenia na gruncie krajowym obowiązku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w podziale na pięć frakcji z drugiej zaś z niedostatków edukacji ekologicznej i świadomości obywateli w zakresie konieczności segregacji odpadów.

#### **4.2. Procedura utraty statusu odpadu**

##### **a) Kryteria utraty statusu odpadu**

Drugim niezwykle istotnym obszarem w kontekście dostosowywania polskich regulacji do wymagań gospodarki o obiegu zamkniętym jest ustalenie jasnych kryteriów i trybu przeprowadzania procedury utraty statusu odpadu (*end of waste*). Jak wskazuje bowiem Komisja Europejska w Komunikacie COM/2015/0614 „w gospodarce o obiegu zamkniętym materiały, odpady które zostają poddane recyklingowi powinny być ponownie wykorzystywane w gospodarce jako surowce wtórne, które mogą zastąpić <<surowce pierwotne>> pozyskiwane z tradycyjnych zasobów złóż naturalnych”. W tym kontekście szczególne znaczenie zyskuje właśnie procedura utraty statusu odpadu, która powinna być szerzej stosowana w praktyce działania organów administracji publicznej, aby zapewnić odpowiednią „podaż” surowców wtórnych do gospodarki.

Problematyka utraty statusu odpadu regulowana jest zarówno na poziomie unijnym jak i krajowym. Odnoszą się do niej bowiem zarówno art. 6 Dyrektywy 2008/98/WE jak i art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>42</sup>, który stanowi

---

<sup>41</sup> Informacja o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”, s. 12, <[https://www.nik.gov.pl/plik/id,17226\\_vp,19793.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,17226_vp,19793.pdf)>, [dostęp 31-05-2019].

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.; Dalej także jako: „ustawa o odpadach”.

implementację przepisu unijnego do polskiego systemu prawnego. Już na wstępie należy jednak podkreślić, że artykuł 6 Dyrektywy 2008/98/WE uległ modyfikacji w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851, co wymusza także rychłą modyfikację ustawy o odpadach w tym zakresie. To właśnie na tych zmianach chciałbym skupić się w kolejnych akapitach niniejszego opracowania.

Na wstępie jednak należy po krótko wskazać kryteria utraty statusu odpadu ustanawiane przez przepisy art. 6 Dyrektywy 2008/98/WE oraz art. 14 ustawy o odpadach. Przepis Dyrektywy ustala w tym zakresie następujące kryteria:

- 1) obowiązek poddania odpadów jednemu z procesów odzysku w tym recyklingu;
- 2) wykorzystywanie danej substancji lub przedmiotu otrzymanych z odpadów do konkretnych celów;
- 3) istnienie rynku takich substancji lub przedmiotów bądź popytu na nie;
- 4) spełnienie przez daną substancję lub przedmiot wymagań technicznych dla konkretnych celów oraz wymagań obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów;
- 5) stwierdzenie, że zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

Z przepisów krajowych można zaś wywieść następujące warunki utraty statusu odpadu:

- 1) odpady zostały poddane odzyskowi, w tym recyklingowi;
- 2) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów;
- 3) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie;
- 4) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu;
- 5) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska;
- 6) spełnione zostały wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

Jak widać zatem, kryteria utraty statusu odpadu na gruncie przepisów unijnych i krajowych są niemal tożsame. Nie jest to nic dziwnego, biorąc pod uwagę, jak zostało już wskazane, że art. 14 ustawy o odpadach stanowi implementację przepisu unijnego do polskiego systemu prawnego. Warto również podkreślić, że same kryteria utraty statusu odpadu nie uległy istotnej modyfikacji w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851. Stąd z racji na objętość oraz cel niniejszego tekstu nie wydaje się zasadne szczegółowe omawianie ww. kryteriów, szczególnie biorąc pod uwagę, że problematyka związana z ich interpretacją była już niejednokrotnie omawiana w licznych artykułach dotyczących kwestii utraty statusu odpadu<sup>43</sup>.

W obrębie samych kryteriów utraty statusu odpadu warto jednak zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze należy wskazać, że w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851 zmianie uległ art. 6 ust 1 lit. a Dyrektywy 2008/98/WE, gdzie dotychczasowe sformułowanie „jest powszechnie stosowana” zostało zastąpione przez sformułowanie „mają być wykorzystywane”. Ta z pozoru drobna zmiana prowadzi do wniosku, że niniejsze kryterium utraty statusu odpadu uległo w istocie pewnej liberalizacji, gdyż w związku z jego nowym brzmieniem nie występuje już konieczność wykazania powszechności stosowania danego materiału otrzymywanego z odpadów w określonych celach, a wystarczy samo wykazanie, że jest on w ogóle wykorzystywany w danej roli nawet w jednostkowych przypadkach. Zmiana ta będzie musiała znaleźć odzwierciedlenie w brzmieniu art. 14 ustawy o odpadach, który cały czas w ust. 2 pkt posługuje się kryterium „powszechnego stosowania do konkretnych celów”.

Drugą istotną kwestią jest funkcjonowanie na poziomie polskiej ustawy o odpadach wymogu spełniania przez dany przedmiot lub substancje, która ma utracić statusu odpadu, wymagań określonych przez przepisy Unii Europejskiej. Kryterium to budzi zaś istotne wątpliwość w praktyce jego stosowania, o czym szerzej w dalszej części niniejszego artykułu.

---

<sup>43</sup> Zob. m. in. E. den Boer, *Kryteria utraty statusu odpadów*, [w:] „Zeszyt Specjalny” dodatek do „Przegląd Komunalny” nr 2/2014; M. Kruś, A. Piotrowska *Procedura utraty statusu odpadu*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 4/2014; M. Górski, *Utrata statusu odpadu – regulacje a ich interpretacja*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 5/2016; J. Bujny, T. Mądry, *Utrata statusu odpadu*, [w:] „Logistyka odzysku” nr 4/2016, T. Mądry, *Możliwość wykorzystania paliw alternatywnych produkowanych z odpadów*, [w:] „Nowa Energia” nr 1/2018.

## **b) Przeniesienie ciężaru wydawania przepisów technicznych na państwa członkowskie**

Przechodząc do omówienia zmian w procedurze statusu odpadu wynikających z Dyrektywy (UE) 2018/851, należy wskazać, że swoistym „motywem przewodnim” tych zmian jest przeniesienie na państwa członkowskie ciężaru ustalenia odpowiednich kryteriów technicznych w odniesieniu do konkretnych rodzajów przedmiotów oraz substancji mających utracić status odpadu. Wyraz daje temu już motyw 17 Dyrektywy (UE) 2018/851, w którego końcowej części wyraźnie zostaje podkreślone iż, „ostateczne ustalenie, czy warunki określone w art. 5 lub 6 dyrektywy 2008/98/WE zmienionej niniejszą dyrektywą zostały spełnione, pozostaje w wyłącznej gestii państwa członkowskiego, w oparciu o wszystkie stosowne informacje dostarczone przez posiadacza materiału lub odpadów.”

W tym kontekście należy zwrócić także uwagę na zmianę, która zaszła w części art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE stanowiącej wprowadzenie do wyliczenia kryteriów utraty statusu odpadu. Znalazło się tam bowiem następujące sformułowanie: „Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu zapewnienia, by odpady, które zostały poddane recyklingowi lub innemu procesowi odzysku, przestawały być uznawane za odpady, jeżeli spełniają następujące warunki”. Powyższa zmiana sugeruje właśnie „przeniesienie ciężaru” zapewnienia odpowiednich procedur utraty statusu odpadu na państwa członkowskie.

Warto przy tym podkreślić, że już w poprzednim stanie prawnym w określonych sytuacjach ustanowienie odpowiednich kryteriów technicznych utraty statusu odpadu było zależne od państw członkowskich. Zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE, w przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym **państwa członkowskie mogły decydować odrębnie w każdym przypadku**, czy dany odpad przestał być odpadem. Dotychczas na poziomie unijnym wydane zostały zaś jedynie trzy rozporządzenia uszczegóławiające kryteria utraty statusu odpadu w odniesieniu do konkretnych frakcji tj.:

- 1) Rozporządzenie Rady nr 333/2011/WE z 31 marca 2011 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami, na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE;

- 2) Rozporządzenie Komisji nr 1179/2012/WE z 10 grudnia 2012 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem, na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE;
- 3) Rozporządzenie Komisji nr 715/2013/WE z 25 lipca 2013 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem, na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE.

W zakresie utraty statusu odpadu przez materiały i substancje niemieszczące się w ww. frakcjach odpadów pełne kompetencje pozostawały zatem w gestii państw członkowskich. W praktyce zatem w większości przypadków procedura utraty statusu odpadu była w pełni zależna od technicznych regulacji krajowych. Zasadą, która uległa zmianie w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851, było jednak ustanowienie przepisów technicznych na poziomie unijnym.

O odwróceniu ww. zasady najdobitniej świadczy ostatnia ze zmian wprowadzonych Dyrektywą (UE) 2018/851, która warta jest omówienia w niniejszym punkcie. Chodzi mianowicie o przyznanie państwom członkowskim mocą zmodyfikowanego art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE „domyślnej kompetencji” ustanawiania przepisów uszczegóławiających techniczne wymagania utraty statusu odpadu. Dotychczas, jak zostało już wspomniane, zgodnie z art. 6 ust. 4 państwa członkowskie mogły decydować „odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem” dopiero w sytuacji, kiedy nie zostały ustalone kryteria na poziomie unijnym. Aktualnie treść art. 6 ust. 2 Dyrektywy odpadowej niejako odwraca tę zasadę, stanowiąc, że Komisja monitoruje opracowywanie krajowych kryteriów utraty statusu odpadów w państwach członkowskich i dopiero kiedy stwierdzi taką potrzebę przystępuje do opracowania kryteriów ogólnounijnych.

### **c) Wątpliwości proceduralne związane z utratą statusu odpadu – polskie doświadczenia**

W tym miejscu warto powrócić do sygnalizowanych w poprzednim punkcie kontrowersji związanych ze stosowaniem przepisu art. 14 ust. 2 pkt. 2 ustawy o odpadach. Jak zostało już wspomniane, przepis ten ustanawia wymaganie, iż, aby dana substancja lub przedmiot mogły utracić status odpadu, konieczne jest spełnianie wymagań określonych przez przepisy Unii Europejskiej.

Na pierwszy rzut oka interpretacja tego przepisu nie powinna sprawiać trudności. Oczywistym jest wszakże, że materiał lub substancja, która miała utracić status odpadu musi wypełniać wymogi określone w art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE, gdyż są one w praktyce tożsame<sup>44</sup> z wymaganiami określonymi w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach.

Nie powinno budzić również wątpliwości, że określone grupy odpadów, dla których zostało wydane unijne rozporządzenie uszczegóławiające kryteria ogólne, aby utracić status odpadu muszą spełniać wymagania techniczne określone precyzyjnie w tym rozporządzeniu. W przypadku jednak, gdy takie rozporządzenie nie zostało wydane zastosowanie powinny znaleźć jedynie wymagania ogólne, które zgodnie z art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE w poprzednim brzmieniu mogły zostać doprecyzowane przez państwa członkowskie **odrębnie** w każdym przypadku.

Należy jednak zasygnalizować, że w polskim orzecznictwie sądowoadministracyjnym ujawnił się restrykcyjny pogląd, zgodnie z którym niemożliwa jest utrata statusu odpadu w przypadku, kiedy nie zostały opracowane unijne przepisy określające kryteria techniczne takiego procesu dla danej frakcji odpadów. Przykładem orzeczenia wyrażającego taki pogląd jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1949/14, w którym Sąd stwierdził jednoznacznie, że w przypadku, kiedy dla danego rodzaju odpadów (w przedmiotowej sprawie chodziło o drewniane podkłady kolejowe) nie zostało wydane unijne rozporządzenie uszczegóławiające kryteria określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej, nie jest możliwa utrata przez taki produkt lub substancję statusu odpadu<sup>45</sup>.

Wykładnia dokonana przez Sąd w powyżej przytoczonym wyroku wydaje się jednak nazbyt restrykcyjna i sprzeczna z przepisem art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej w brzmieniu sprzed wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851. Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, iż przepis ten upoważniał w swoim ówczesnym brzmieniu organy państw członkowskich do określania odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad

---

<sup>44</sup> Oczywiście obecnie, po wejściu w życie Dyrektywy (UE) 2018/851, występuje sygnalizowana wyżej rozbieżność pomiędzy brzmieniem art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE a art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach w zakresie kryterium wykazania, że dany produkt lub substancja są stosowane w konkretnych celach.

<sup>45</sup> Podobne stanowisko zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1533/17.

przestał być odpadem, gdy nie ustalono szczegółowych kryteriów na szczeblu unijnym.

Odrębna wątpliwość proceduralna podnoszona nie tylko w polskiej, ale także europejskiej debacie dotyczącej zagadnienia utraty statusu odpadu wiązała się zresztą właśnie z wykładnią wyrażenia „odrębnie w każdym przypadku”.

Cześć polskiej doktryny podnosiła bowiem, że wyrażenie to należało rozumieć w ten sposób, iż niedopuszczalne było ustanowienie szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadu przez określone frakcje w drodze aktu generalnego na szczeblu krajowym, tj. w przypadku Polski w drodze ustawy lub rozporządzenia, a możliwość utraty statusu odpadu musiała być oceniana każdorazowo na drodze indywidualnej decyzji administracyjnej<sup>46</sup>.

Natomiast przedstawiciele drugiego nurtu wykładni wskazywali, że w przepisie art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej mieliśmy w istocie do czynienia z upoważnieniem państwa członkowskiego do wydania aktu normatywnego o tożsamym charakterze jak unijne rozporządzenie doprecyzowujące kryteria techniczne, z tym że o zasięgu obowiązywania ograniczonym rzecz jasna jedynie do tego państwa członkowskiego<sup>47</sup>.

Problem ten częściowo rozwiązywały opracowane przez Komisję Europejską wytyczne dot. interpretacji kluczowych pojęć Dyrektywy 2008/98/WE, w których wskazane zostało wyraźnie, iż w przypadku, gdy nie zostało wydane unijne rozporządzenie doprecyzowujące, państwa członkowskie mogą decydować na poziomie krajowym, kiedy dany odpad traci ten status zarówno w drodze aktów generalnych odnoszących się do poszczególnych rodzajów materiałów jak i w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (ang. *Member States may decide at national level whether certain waste has ceased to be waste. This can relate to classes of materials recovered from waste or to single-case decisions.*)<sup>48</sup>. Opracowane przez Komisję wytyczne nie stanowiły jednak aktu o charakterze normatywnym, nie rozwiązywały zatem w pełni problemów związanych z niejednoznacznością sformułowania użytego w art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej.

---

<sup>46</sup> J. Jerzmański, *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, [w:] „Zeszyty Komunalne”, dodatek do „Przegląd Komunalny” nr 2/2013 oraz M. Kruś, A. Piotrowska *op. cit.*

<sup>47</sup> M. Górski, *op. cit.*

<sup>48</sup> Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, <[http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf)>, [dostęp 31-05-2019].

Do problemu tego odniósł się także Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie AS Tallinna Vesi przeciwko Keskkonnaamet, przy udziale Keskkonnaministeerium, sygn. C-60/18, która dotyczyła problematyki możliwości utraty statusu odpadu przez osady ściekowe na gruncie prawa estońskiego nieprzewidującego szczegółowych kryteriów technicznych utraty statusu odpadu przez tego typu substancje.

W wyroku tym Trybunał wskazał jednoznacznie, że „z brzmienia art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98 wynika, że państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość podejmowania decyzji dotyczących indywidualnych przypadków, w szczególności na podstawie wniosków złożonych przez posiadaczy substancji lub przedmiotu zakwalifikowanego jako <<odpad>>, lecz mogą również przyjąć normę lub przepis techniczny dotyczący odpadów pewnej kategorii lub określonego rodzaju odpadów”.

Co zaś ważne w kontekście powołanych wyżej orzeczeń polskich sądów administracyjnych

w przywołanym wyroku Trybunał stwierdził także, iż „przepis art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98 nie stoi zatem na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego w braku określenia na poziomie Unii kryteriów ustalania utraty statusu odpadu w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów, utrata takiego statusu zależy od istnienia kryteriów określonych na podstawie ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego dotyczącego tego rodzaju odpadów”. Jak zostało już wskazane, na gruncie polskiego orzecznictwa sądowoadministracyjnego wykształcił się restrykcyjny pogląd dotyczący tej procedury, uznający jej zastosowanie za niedopuszczalne w przypadku braku odpowiednich rozporządzeń unijnych uszczegóławiających kryteria techniczne utraty statusu odpadu w odniesieniu do konkretnej frakcji. Pogląd ten w pewnym sensie znalazł oparcie w przywoływanym wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w sprawie o sygn. C-60/18. W ocenie autorów wyrok ten nie jest jednak w pełni adekwatny do polskiego stanu prawnego w zakresie omawianej problematyki. Przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, który był podstawą omawianych wyroków polskich sądów, administracyjnych w pełni uzależnia osiem możliwość utraty statusu odpadu od „spełnienia wymagań określonych przez przepisy Unii Europejskiej”. Ani ten przepis ten ani żaden inny w ustawie o odpadach nie zawiera zaś podstawy kompetencyjnej do wydania krajowych przepisów technicznych, od których istnienia uzależniona jest dopuszczalność utraty statusu odpadu w



odniesieniu do konkretnych frakcji. W istocie zatem przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach jest zatem regulacją jeszcze bardziej restrykcyjną niż ta badana przez Trybunał w sprawie C-60/18.

W świetle powyższych rozważań z całą pewnością zasadne jest stwierdzenie, że przepisy dotyczące procedury utraty statusu odpadu w stanie prawnym sprzed wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851 były niejasne i budziły wątpliwości interpretacyjne. Szczególnie jaskrawo niejasności te ujawniały się w przypadku prowadzenia tej procedury w oparciu o regulacje krajowe w sytuacji braku ogólnounijnych kryteriów technicznych w odniesieniu do danej frakcji odpadów, zaś do ich rozstrzygnięcia niezbędny był wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851 znaczna część z podnoszonych wątpliwości została natomiast wyjaśniona. Jak zostało już wskazane, zgodnie z nowym brzemieniem art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE podstawową formą uszczegóławiania kryteriów utraty statusu odpadu mają być bowiem krajowe przepisy techniczne, a w sytuacji kiedy Komisja stwierdzi taką konieczność może przystąpić do opracowywania odpowiednich regulacji na poziomie unijnym. W przypadku gdy kryteriów nie ustanowiono ani na poziomie unijnym ani krajowym, zastosowanie znajdzie znowelizowany art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej, zgodnie z którym w takich sytuacjach państwa członkowskie mogą indywidualnie rozpatrywać poszczególne przypadki lub podejmować odpowiednie środki w celu sprawdzenia, czy pewne odpady przestały być odpadami. Dopiero zatem w przypadku kiedy ani na poziomie krajowym ani unijnym nie obowiązują przepisy szczegółowo ustanawiające kryteria utraty statusu odpadu w odniesieniu do danej substancji czy przedmiotu, kryteria takie mogą znaleźć się w indywidualnej decyzji administracyjnej.

Kończąc rozważania w obszarze procedury utraty statusu odpadu, należy zatem stwierdzić, że zmiany dotyczące tej procedury wprowadzone mocą Dyrektywy (UE) 2018/851 były z całą pewnością pożądane w celu rozwiania pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych oraz są spójne z powołanym wyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie sygn. C-60/18. Jak się wydaje wprowadzone nowelizacje powinny pozwolić na definitywne rozwiązanie sygnalizowanych problemów interpretacyjnych, z którymi mieliśmy do czynienia na gruncie poprzedniego stanu prawnego i w jasny sposób ustanowić hierarchię metod ustalania szczegółowych kryteriów utraty statusu w odniesieniu do indywidualnych

przypadków. Z całą pewnością jednak przeniesienie zmian dotyczących utraty statusu odpadu na grunt krajowy stawia szereg wyzwań przed polskim ustawodawcą. Po pierwsze bowiem konieczna jest odpowiednia modyfikacji art. 14 ustawy o odpadach, z jednej strony w celu dostosowania zawartych w nim kryteriów utraty statusu odpadu do nowego brzmienia art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98, z drugiej zaś w celu ujęcia w jego treści odpowiednich podstaw kompetencyjnych do wydawania krajowych rozporządzeń ustalających szczegółowe kryteria techniczne utraty statusu odpadu dla poszczególnych frakcji. Po drugie zaś w celu zapewnienia realnej możliwości skorzystania z procedury utraty statusu odpadu oraz realizacji założeń określonych w Komunikacie COM/2015/0614 niezbędne jest opracowanie i przyjęcie odpowiednich regulacji. Szczególnie realizacja drugiego z wyżej wymienionych punktów może być na gruncie polskim problematyczna, biorąc pod uwagę opieszałość upoważnionych organów do wydawania aktów wykonawczych w zakresie szeroko pojętego prawa ochrony środowiska<sup>49</sup>. Odrębnym problemem wymagającym zmiany, jednak nie tyle o charakterze normatywnym co raczej mentalnościowym, jest nastawienie organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych do korzystania z procedury utraty statusu odpadu. Podmioty te często cechuje bowiem w tym zakresie podejście mocno zachowawcze i „konserwatywne”, czego przejawem są chociażby w przywoływane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych. Należy zaś zauważyć, że w krajach Europy zachodniej procedura utraty statusu odpadu jest stosowana z powodzeniem od lat, chociażby w odniesieniu do paliw alternatywnych wytwarzanych z odpadów<sup>50</sup>.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzona na kanwie niniejszego opracowania analiza prowadzi do wniosku, że problematyka związana z wdrożeniem koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym daje szansę na zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów oraz zwiększenie wskaźników ich ponownego wykorzystania, a co za tym idzie może spowodować

---

<sup>49</sup> Doskonałym przykładem jest brak wydania do dnia dzisiejszego tj. 31 maja 2019 r. przez Ministra właściwego ds. Gospodarki rozporządzenia określającego rodzaje i ilość odpadów, których przetwarzanie nie wymaga uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych. Podstawa kompetencyjna do wydania tego rozporządzenia tj. art. 45 ust. 3 ustawy o odpadach obowiązuje zaś w niezmienionej treści od dnia wejścia w życie ustawy tj. od dnia 23 stycznia 2013 r.

<sup>50</sup> Jako przykład można podać tutaj spółkę IcoPower B.V., która produkuje paliwo alternatywne w postaci pelletów z odpadów komunalnych pochodzących z Amsterdamu, które już od 2003 r. nie jest uznawane za odpad, a pełnowartościowy produkt na mocy wyroku Raad van State z dnia 14 maja 2003 r., nr 200205048/1, < <https://www.raadvanstate.nl/@13144/200205048-1/>>, [dostęp 31-05-2019].

realną poprawę stanu środowiska naturalnego. Idea ta zakłada bowiem kompleksowe podejście do całego cyklu życia produktu, a także kładzie nacisk na innowacyjne rozwiązania zarówno w sektorach produkcji i konsumpcji jak i przede wszystkim gospodarowania odpadami i funkcjonowania rynku surowców wtórnych.

Jednocześnie jednak należy mieć świadomość, że wdrożenie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym może być źródłem wielu problemów oraz wyzawań, przed którymi w najbliższych latach staną kraje członkowskie Unii Europejskiej w tym także Polska. Stąd w toku wdrażania przepisów urzeczywistniających koncepcję *circular economy* z jednej strony konieczne jest wprowadzenie na poziomie europejskim skutecznych mechanizmów kontroli i monitoringu realizacji przez państwa członkowskie celów założonych w przepisach europejskich, z drugiej zaś rozsądne wspieranie przez instytucje europejskie państw członkowskich we wdrażaniu krajowych instrumentów prawnych. Dostosowanie systemów gospodarczych do koncepcji *circular economy* stanowić będzie bowiem w kolejnych latach niezmiernie poważne wyzwanie, szczególnie w przypadku gorzej rozwiniętych gospodarczo państw członkowskich takich jak kraje Europy środkowo-wschodniej.

Oczywiście powyższy artykuł stanowi jedynie wycinkową analizę skupiającą się na dwóch obszarach ściśle związanych z gospodarką odpadami i rynkiem surowców wtórnych, tj. recyklingu i selektywnej zbiórce odpadów komunalnych oraz procedurze utraty statusu odpadu. W obu ww. obszarach widać jednak doskonale skalę wyzwań, przed jakimi stają państwa członkowskie w toku wdrażania idei GOZ. W obszarach tych ogniskują się bowiem jak w soczewce największe problemy zarówno legislacyjnie jak i organizacyjne, a także dotyczące konieczności zmiany sposobu myślenia o odpadach i surowcach związane z realnym i przede wszystkim efektywnym wdrożeniem gospodarki o obiegu zamkniętym. Bez przeprowadzenia tych daleko idących zmian urzeczywistnienie idei *circular economy* z całą pewnością nie będzie możliwe.

Należy jednak pamiętać, że poza obszarami gospodarowania odpadami i rynku surowców wtórnych, na których skupiłem się w powyższym opracowaniu, koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym wywiera wpływ także na wiele innych sektorów życia gospodarczego. Przykładowo niewiele jest analiz i badań dotyczących ponownego wykorzystania wody, mimo że cel ten został uwzględniony w podstawowych

założeniach idei *circular economy*, a jak zostało już wskazane, odrębne rozporządzenie odnośnie tej kwestii jest już procedowane<sup>51</sup>. Niewątpliwie jest to ciekawy obszar z punktu widzenia chociażby usług komunalnych, któremu warto poświęcić osobne opracowanie.

Na sam koniec warto raz jeszcze podkreślić, że koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym - jak wynika z analizy najnowszych aktów prawnych oraz inicjatyw ustawodawczych - zaczyna zataczać coraz szersze kręgi i także w powszechnej świadomości, nie ogranicza się już tylko do problematyki odpadowej. W rezultacie, w ocenie autorów, w tej koncepcji należy dostrzegać realne narzędzie do zmaterializowania się dobrze znanej od lat zasady zrównoważonego rozwoju. Jak jednak będzie w rzeczywistości pokażą dopiero najbliższe lata.

---

<sup>51</sup> Zob. Wniosek z dnia 28 maja 2018 r., *op cit.*

## **6. Bibliografia**

### **Akty prawne oraz ich projekty**

1. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE.L z 2013 r. nr 354 s. 171.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. UE.L z 2000 r. nr 327 s. 1 ze zm.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150 s. 93.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150 s. 100.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150 s. 109.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150 s. 141.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE.L z 2008 r. nr 312 s. 3 ze zm.
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r.

- w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 328 s. 82.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2018 r. 2018/2002 zmieniająca Dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 328 s. 210.
  10. Ogłoszenie NFOŚiGW o naborze wniosków ramach programu priorytetowego – „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”.
  11. Projekt „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym” z dnia 23 listopada 2018 r. przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.
  12. Projekt Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów wraz z uzasadnieniem.
  13. Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nr wykazu UD332, wraz z dokumentami towarzyszącymi.
  14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz.U z 2016 poz. 2167.
  15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz.U. z 2017 r. poz. 19 ze zm.
  16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 660/2014 z dnia 15 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, Dz. Urz. UE.L z 2014 r. nr 189 s.135.
  17. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 296 ze zm.
  18. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.

19. Wniosek z dnia 28 maja 2018 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, COM/2018/337 final - 2018/0169 (COD).
20. Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 29 maja 2018 r. skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz; COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD).
21. Zarządzenie nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Dz. Urz. Ministra Rozwoju z 2016 r. poz. 31.

### **Artykuły**

1. E. den Boer, *Kryteria utraty statusu odpadów*, [w:] „Zeszyt Specjalny” dodatek do: „Przegląd Komunalny” nr 2/2014.
2. J. Bujny, T. Mądry, *Utrata statusu odpadu*, [w:] „Logistyka odzysku” nr 4/2016.
3. M. Górski, *Utrata statusu odpadu – regulacje a ich interpretacja*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 5/2016.
4. J. Jerzmański, *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, [w:] „Zeszyty Komunalne”. dodatek do: „Przegląd Komunalny” nr 2/2013.
5. M. Kruś, A. Piotrowska *Procedura utraty statusu odpadu*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 4/2014.
6. T. Mądry, *Możliwość wykorzystania paliw alternatywnych produkowanych z odpadów*, [w:] „Nowa Energia” nr 1/2018.

7. K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawi wspólnotowym i polskiej rzeczywistości. Zarys najważniejszych zagadnień wyjściowych.*, [w:] „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 2/2000 r.
8. *W Polsce w 2017 r. większość gmin osiągnęła wymagany poziom recyklingu odpadów*,, <<https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ms-w-polsce-w-2017-r-wiekszosc-gmin-osiagnela-wymagany-poziom-recyklingu-odpadow,114377.html>>,  
[dostęp 31-05-2019].

#### **Komentarze oraz monografie**

1. Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej. Koszty i strategia, red. B. Fiedor, Wrocław-Białystok 1999-2000.
2. J. Jerzmański, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz.*, SIP LEX 2014.
3. M. Kostowski, *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska* Polski  
*a strategię rozwoju województw*, Gdańsk-Poznań 2003.
4. S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000.
5. *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.

#### **Orzeczenia sądowe**

1. Wyroku Raad van State z dnia 14 maja 2003 r., nr 200205048/1.
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 czerwca 2016 r., w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. C-648/13.
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie AS Tallinna Vesi przeciwko Keskkonnaamet, przy udziale Keskkonnaministeerium, sygn. C-60/18.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1949/14.



5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1533/17.

### **Raporty oraz dokumenty strategiczne**

1. Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczące Polski” towarzyszący dokumentowi: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, SWD/2018/426 final.
2. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste.
3. Informacja o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”, prowadzonej przez Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.
4. Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r., EUROPA 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020.
5. Komunikat z dnia 25 września 2014 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”, COM/2014/0398 final.
6. Komunikat z dnia 2 grudnia 2015 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, COM/2015/0614 final.
7. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania

dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, COM/2018/656 final.

8. *Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy*, Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010.

**Ewelina Awramik**

## **Prawa człowieka starszego w Unii Europejskiej**

### **1. Wprowadzenie**

Proces starzenia się, z początku zjawisko analizowane wyłącznie z punktu widzenia nauki biologii – dziś, jako proces demograficzny skłania do zmiany sposobu postrzegania roli i wartości osoby starszej w społeczeństwie, a w związku z tym determinuje rozwój nowych obszarów wiedzy; stanowi nowe wyzwanie dla społeczności międzynarodowej oraz jest tematem jej debat. Zjawisko to dopiero w XX wieku na skutek znacznego wzrostu liczebności grupy osób starszych, świadomości na temat godności osoby ludzkiej oraz rozwoju ochrony praw człowieka, skupiło uwagę międzynarodowych aktorów wokół problemów wieku starszego. Według wskaźników demograficznych odsetek osób starszych w wieku po 65 roku życia w krajach rozwiniętych stanowi 15%, przy czym według prognoz, przed nadejściem roku 2030 odsetek ten wzrośnie do 25-30%, a średnia wieku Europejczyków wynosić będzie ponad 52 lata, gdzie wiek średni, który dziś pojmujemy w przedziale 40-64 lata, ulegnie wydłużeniu o około 9 lat. Z uwagi na fakt, że przyrost naturalny wciąż utrzymuje tendencję spadkową, wzrost udziału odsetka osób starszych w społeczeństwie jest nieunikniony. Warto tu wspomnieć, że trudno jest wyznaczyć sztywną granicę wieku osoby starszej. Granica między osobą starszą a osobą w średnim wieku jest niewyraźna i systematycznie ulega stopniowemu przesunięciu. Niegdyś osoba starsza utożsamiana była z osobą, która osiągnęła wiek 30 lat, dziś zaś granica ta sięga wieku 65 lat. Postęp cywilizacji, rozwój medycyny, świadomości względem prowadzenia zdrowego trybu życia powoduje, że żyjemy coraz dłużej i nie chcemy rezygnować (w miarę możliwości) z udziału w życiu społecznym.

Zjawisko to wymusza więc zmianę podejścia do roli, praw i potrzeb osób starszych. Osoby starsze, z uwagi na ich cechy biologiczne (ograniczenia percepcyjne i motoryczne, jakie idą w parze z procesem starzenia się) należą do kategorii osób wymagających zapewnienia im szczególnej ochrony ich praw, tak aby mogły one bez żadnej dyskryminacji w pełni z nich korzystać. Przez wieki starość postrzegana była przez pryzmat tradycji kulturowych poszczególnych grup społecznych. Normą było istnienie domów zamieszkiwanych przez wielopokoleniowe rodziny, dlatego

wycofanie się z dotychczas pełnionych ról społecznych nie było tak bardzo dotkliwie, jak jest obecnie, gdyż starość inicjowała wcielanie się w nowe role (seniora rodziny - „mądrej głowy”, opiekuna młodszych). Niegdyś naturalną kolejną rzeczą było to, że rodzina w pewnym momencie przejmowała opiekę nad osobą starszą i troszczyła się o jej byt materialny.<sup>1</sup> Dziś, na skutek zmiany modelu rodziny, gdzie każde pokolenie żyje osobno, osiągnięcie wieku emerytalnego często oznacza skazanie na samotność i ubóstwo, zaś konieczność samodzielnego odnajdywania się w szybkim świecie młodych ludzi, świecie technologii i złożoności prawnych przy braku sprawności fizycznej i intelektualnej naraża osobę starszą na niezrozumienie, postrzeganie przez pryzmat stereotypów oraz niechęć ze strony reszty społeczeństwa, a w konsekwencji dyskryminację. Zjawisko to, jako pierwszy nazwał mianem *ageism'u* i opisał w latach 60-tych ubiegłego wieku - Robert Neil Butler – amerykański psychiatra i gerontolog. Tematyka starzejących się społeczeństw, praw i potrzeb osób starszych, dyskryminacji ze względu na wiek, a także wyzwań stojących przed władzami poszczególnych państw była przedmiotem zaawansowanych badań dotychczas głównie zagranicznych ekspertów. Prawa osób starszych (prawa człowieka) potwierdzone są w uniwersalnych i regionalnych standardach ochrony praw człowieka, a na straży ich ochrony stoi zakaz dyskryminacji ze względu na wiek. Organizacja Narodów Zjednoczonych koordynuje prace zmierzające ku przyjęciu przez społeczność międzynarodową Konwencji o ochronie praw osób starszych na wzór przyjętej już Konwencji o ochronie praw osób niepełnosprawnych. W Polsce przedmiotową tematykę szeroko opisuje profesor Barbara Mikołajczyk – czołowa znawczyni tematu, autorka wielu publikacji w tej dziedzinie, w tym kompleksowej publikacji pt. *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych* (Wydawnictwo Wolters Kluwer 2012). Jednakże w niniejszym opracowaniu zamierzam skupić się – wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną - na analizie przyjętych przez Unię Europejską standardów w zakresie ochrony praw człowieka odnoszących się w szczególności do praw osób starszych, tj. na przykładzie wybranych dokumentów prawa pierwotnego oraz wtórnego Unii Europejskiej (UE), a także wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) mających za przedmiot ochronę praw tej grupy osób oraz zakaz dyskryminacji ze względu na wiek. Nadto postaram się ocenić w jakim kierunku obecna polityka Unii Europejskiej

---

<sup>1</sup> G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, 2007, s. 208.

zmierza w przedmiocie ochrony praw osób starszych, przy czym tezą niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że w przypadku polityki wobec osób starszych skalą, w której najlepiej można rozwiązywać ich problemy, rozpoznać potrzeby i zapewnić ich zaspokojenie, jest skala lokalna. Mając na uwadze wieloaspektowość przedmiotowej tematyki, niniejsze opracowanie będzie jedynie wstępem do obszerniejszych analiz.

## **2. Unia Europejska wobec praw osób starszych**

Koncepcja praw człowieka zakłada, że każdej istocie ludzkiej, bez względu na jakiejkolwiek cechy, przysługują pewne prawa, które wynikają z przyrodzonej godności ludzkiej, a nie z jakiegokolwiek aktu nadania jakiejkolwiek władzy czy innego człowieka. Prawa te mają charakter powszechny, przyrodzony, niezbywalny, nienaruszalny, naturalny i niepodzielny, dlatego zmiana roli społecznej w związku z osiągnięciem wieku starszego nie powinna w żaden sposób ograniczać możliwości korzystania z tych praw na równi z innymi ludźmi. Niestety z uwagi na ograniczenia percepcyjne i fizyczne jakie stwarza wiek starszy, korzystanie w pełni z przysługujących praw staje się ograniczone i spotyka się z dyskryminacją, a przecież m.in., wywodząca się z prawodawstwa Rady Europy, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie 04 listopada 1950 roku, do której przystąpiła również Unia Europejska, jej artykuł 14 stanowi, że *korzystanie z praw i wolności wymienionych w konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor, skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn*.<sup>2</sup> Konwencja nie wskazuje wprost przesłanki wieku, jednak otwarte sformułowanie „*bądź z jakichkolwiek innych przyczyn*” mieści w sobie również tę przesłankę.

Unia Europejska w ramach swych kompetencji w dziedzinie ochrony praw człowieka zajmuje się stanowieniem antydyskryminacyjnego prawa, które wywiera rzeczywisty wpływ na politykę oraz prawodawstwo poszczególnych państw członkowskich. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek został ustanowiony zarówno w przepisach prawa

---

<sup>2</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie 04.11.1950 r., (Dz.U.z 1993 r, nr 61, poz. 284 z późn. zm.),

pierwotnego, jak i w przepisach praw wtórnego Unii Europejskiej. Wśród aktów prawa pierwotnego wymienimy:

Po pierwsze Kartę Praw Podstawowych, która w art. 21 zakazuje wszelkiej dyskryminacji w szczególności m.in. ze względu na wiek (zarówno ten młody jak i starszy); w artykule 25 wskazuje, że *Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym*, zaś w art. 34 podkreśla, że *Unia Europejska uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak m.in. podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych*. Nadto każdy (...) *ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi*. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, *Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków*.<sup>3</sup> Warto jednak podkreślić, że Karta dopuszcza, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, pewne ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, przy czym ograniczenia te muszą być przewidziane ustawą, szanować istotę tych praw i wolności oraz mogą być wprowadzone jedynie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Po drugie Traktat o Unii Europejskiej podkreślając, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, stanowi w art. 2, że wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn oraz, że zadaniem Unii jest zwalczanie wykluczenia społecznego i

---

<sup>3</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 83/389 z 30.03.2010.

dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka.<sup>4</sup>

Po trzecie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi już na wstępie, że przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji m.in. ze względu na wiek (art. 10), przy czym bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu m.in. na wiek (art. 19 ust. 1.).<sup>5</sup>

Obok wyżej wymienionych aktów prawa pierwotnego należy również wskazać na ogólne zasady prawa, które w zasadniczej części zostały wypracowane przez orzecznictwo TSUE. Na początku chciałabym zwrócić uwagę na zasady stanowiące podstawę ochrony praw jednostek w tym zakresie w ramach funkcjonowania Unii Europejskiej, a są nimi, w związku z analizowanym tematem, zasada równości oraz prawo do niedyskryminacji, które to determinują stanowisko Trybunału wyrażane w jego poszczególnych orzeczeniach. Wyżej wymieniona Karta praw podstawowych, uznaje w swej treści równość wszystkich wobec prawa, a także zakazuje wszelkiej dyskryminacji. Ponadto gwarancje równości i zakaz dyskryminacji zawarte są w ww. Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i stanowią tym samym część prawa UE jako zasady ogólne prawa. Zakaz dyskryminacji jest jedną z fundamentalnych zasad *acquis* wraz z ukształtowanymi sposobami jego wykładni oraz stosowania, w tym także politykami wspólnotowymi, orzecznictwem, zwyczajem, a także wartościami UE. Jednak czym w istocie jest dyskryminacja? Dyskryminacja to nierzadko występująca forma wykluczenia społecznego, której objawem jest mniej przychylne traktowanie danej osoby niż innej w porównywalnej sytuacji ze względu na jakąś cechę, np. wiek<sup>6</sup>, przy czym dyskryminacja może dotyczyć kilku cech jednocześnie i wówczas mówimy o dyskryminacji wielokrotnej. Z perspektywy prawa zasada niedyskryminacji idzie w

---

<sup>4</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012

<sup>5</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010.

<sup>6</sup> Dyskryminacja ze względu na wiek może dotyczyć zarówno wieku młodego jak i starszego, jednak dla potrzeb niniejszego opracowania omawiamy jedynie dyskryminację ze względu na wiek starszy.

parze z prawną równością różnych podmiotów w ramach jednego systemu prawnego, przy czym samo prawo może dokonywać rozróżnień za pośrednictwem *lex specialis*, odnoszących się tylko do niektórych grup i klas osób. Tego rodzaju dywersyfikacja jest w prawie dopuszczalna, jeśli można ją uznać za odpowiednio uzasadnioną. Dyskryminacja może przybrać formę bezpośrednią lub pośrednią. W definiowaniu dyskryminacji pośredniej nie małą rolę odegrał TSUE, który pojęcie to rozciągnął na zachowania pracodawców np. w zakresie zakreślania granicy wiekowej w ofercie pracy. Dyskryminacja ze względu na wiek powoduje jednak wiele trudności interpretacyjnych – wiek jest bowiem pojęciem stopniowalnym, stąd trudno uchwycić różnice i uzasadnić odmienne traktowanie.

Orzecznictwo TSUE, wskazujące na konkretnych przykładach sposób właściwej interpretacji ww. aktów, kompiluje omówione wcześniej unormowania i pozwala zakwalifikować zasadę równości jako jedną z fundamentalnych zasad prawa wspólnotowego, której celem jest likwidacja takich sytuacji, w których działania urzędów mogłyby w sposób dyskryminujący dokonywać rozróżnień pomiędzy pewnymi grupami społecznymi lub zawodowymi. Rozwój zasady równości i zasady niedyskryminacji w Unii Europejskiej mógł dokonać się głównie dzięki aktywnej roli TSUE, przy czym punktem wyjścia było przyjęcie, że zasada równości zakazuje różnego traktowania w sytuacjach podobnych, a także takiego samego traktowania w różnych sytuacjach, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione. Trybunał w wyroku w sprawie Mangold<sup>7</sup> przyjął, że zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest zasadą ogólną prawa UE. Sprawa Mangold dotyczyła przepisów niemieckiej ustawy o pracy w niepełnym wymiarze czasu i umowach o pracę na czas określony umożliwiających zawieranie bez ograniczeń umów na czas określony z pracownikami powyżej 52 roku życia. Na podstawie przepisów dyrektywy 2000/78/WE Trybunał uznał, że określenie granicy wieku samo w sobie, niezależnie od wszystkich innych okoliczności związanych ze strukturą danego rynku pracy i sytuacji osobistej zainteresowanego pracownika, nie jest obiektywnie konieczne dla zrealizowania celu w postaci integracji zawodowej bezrobotnych starszych pracowników. Trybunał stwierdził, że ogólna zasada niedyskryminacji ze względu na wiek obowiązuje także w relacjach horyzontalnych, a na sądzie krajowym spoczywa

---

<sup>7</sup>C-144/04, Werner Mangold przeciwko Rudiger Helm, wyrok z dnia 22.11.2005r ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).



obowiązek zagwarantowania ochrony prawnej wynikającej z prawa wspólnotowego oraz zapewnienia jej pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego, które mogą być z nim sprzeczne.

Również w przypadku wyroku w sprawie Einhard Prigge, Michael Fromm i Volker Lambach przeciwko Deutsche Lufthansa AG<sup>8</sup> Trybunał uznał traktowanie pilotów Lufthansy za dyskryminacyjne i nieproporcjonalne. Stwierdził on bowiem, że prawo do wykonywania zawodu pilota może być z chwilą osiągnięcia 60. roku życia ograniczone, jednak całkowity zakaz wykracza poza to, co jest konieczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotów. Nadto zauważył, że jedynie w niewielkiej liczbie przypadków tego rodzaju odmienne traktowanie może być uzasadnione, przy czym tego rodzaju dywersyfikacje w traktowaniu zawsze muszą być obiektywne, racjonalne właściwe, konieczne, a ponadto muszą być rozsądne w świetle realizowanego celu<sup>9</sup>. Odmienne traktowanie ze względu na wiek dopuszcza w prawie krajowym dyrektywa 2000/78/WE w sytuacji, gdy jest ono uzasadnione zgodnym z prawem celem, w szczególności z zakresu polityki zatrudnienia, rynku pracy lub kształcenia zawodowego, a środki realizacji tego celu są właściwe i konieczne.<sup>10</sup>

I tak polityka antydyskryminacyjna Unii Europejskiej jest istotnym elementem strategii europejskiej w wielu dziedzinach jej działalności – dotychczas antydyskryminacyjne działania Unii skierowane były w kierunku imigracji, readaptacji specjalnej, integracji i zatrudnienia, stąd też tak wiele antydyskryminacyjnych aktów prawa wtórnego związanych z zatrudnieniem. Jednak wraz ze wzrostem świadomości na temat problemów związanych ze zjawiskiem starzejących się społeczeństw oraz konieczności podjęcia szczególnych środków na rzecz poszanowania i ochrony praw osób starszych, w ostatnich latach obserwujemy wzrost liczby dokumentów prawa wtórnego zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym ukierunkowanych na zagwarantowanie (również poprzez dyskryminację pozytywną; wyrównywanie szans) możliwości korzystania z praw przez seniorów na równi z innymi osobami oraz zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek starszy, czego przykładem są: Decyzja

---

<sup>8</sup> C-447/09, Reinhard Prigge, Michael Fromm i Volker Lambach przeciwko Deutsche Lufthansa AG, wyrok z dnia 13.09.2011r. ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

<sup>9</sup> B. Mikołajczyk, *Wiek emerytalny w sprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE*, w: Problemy współczesnego prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego, vol. X, A.D. MMXII

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 303 z 02.12.2000r.),

parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 09 marca 2011 roku w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012) (Dz.Urz. UE L 246 z 23.09.2011r.), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 200 z 07.6.2004), program „Europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się” zainicjowany przez Komisję Europejską, strategia Europa 2020 na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (starzenie się ludności zaliczono do podstawowych wyzwań, przed jakim stoją państwa członkowskie UE), Biała księga: Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur przygotowana przez Komisję Europejską. Znaczny wzrost liczby dokumentów, programów i organizacji mających za przedmiot ochronę praw osób starszych świadczy o rosnącej świadomości względem tego zjawiska (problemu), co jest oczywiście pozytywnym objawem, jednak na obecnym etapie kolejnym krokiem na ścieżce rozwoju podejścia do tematu starzejących się społeczeństw i konsekwencji stąd wynikających, powinno być przeniesienie centrum działań na rzecz osób starszych na grunt lokalny, ponieważ działania podejmowane na gruncie lokalnym mają największe znaczenie dla poprawy sytuacji osób starszych, nie zaś międzynarodowe deklaracje i programy, o których seniorzy słyszą jedynie w mediach, nie widząc rezultatów w praktyce.

### **3. Podsumowanie**

Wzrastający odsetek osób starszych w wieku poprodukcyjnym jest faktem i stanowi jedno z istotnych ekonomicznych i społecznych wyzwań współczesnego świata. Problemy jakie wiążą się z tym zjawiskiem dostrzeżono już u schyłku XX wieku, jednakże nie jest możliwym by proces ten odwrócić w krótkiej perspektywie czasu. Wymaga on długofalowej polityki ukierunkowanej jednocześnie na bieżący stan rzeczy, tj. zapewnienie poszanowania praw osób starszych bez jakiegokolwiek dyskryminacji na równi z innymi oraz wcielenie w życie nowego modelu gospodarki, gdzie system ukierunkowany byłby na produkcję i dystrybucję dóbr i usług dla osób starszych, a także polityki prorodzinnej, aby sprzyjać wzrostowi odsetka dzietności. Prawa człowieka, a więc i osób starszych, są zagwarantowane i ochronione bez jakiegokolwiek dyskryminacji przez międzynarodowe i regionalne standardy praw człowieka, jednakże, aby seniorzy mogli odczuć ich realny wymiar, ich realizacja/ochrona musi odbywać się na szczeblu lokalnym – najbliższym seniorowi.

Z uwagi na szczególną potrzebę ochrony praw osób starszych należy podjąć wszelkie możliwe środki, które umożliwiają seniorom korzystanie z tych praw na równi z innymi osobami, dlatego polityka ukierunkowana na zjawisko starzenia się społeczeństwa powinna posiadać wieloaspektowy wymiar, tj. identyfikować problemy i potrzeby osób starszych, edukować społeczeństwo na tematy związane ze starością tworząc otwarte i niedyskryminujące społeczeństwo oraz integrować seniorów ze społecznością lokalną umożliwiając im samodzielne zaspokajanie potrzeb, tak aby ich prawa nie pozostawały jedynie martwą literą.

#### **4. Bibliografia**

##### **Artykuły i opracowania naukowe**

1. Z. Czapulis-Rutkowska, Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych, w: Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica 291, 2013,
2. A. Klumczuk, Modele „srebrnej gospodarki” w Unii Europejskiej w ujęciu porównawczym. Próba wprowadzenia do dyskusji, w: Problemy Zarządzania, vol. 14, nr 2 (59), t. 1,
3. J. Maliszewska-Nienartowicz, Dyskryminacja ze względu na wiek w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (przegląd wybranych rozstrzygnięć z lat 2014–2016), w: Europejski Przegląd Sądowy 2017,
4. J. Maliszewska-Nienartowicz, Dyskryminacja pośrednia w prawie Unii Europejskiej, 2012,
5. J. Maliszewska-Nienartowicz, Dyskryminacja ze względu na religię, wiek, lub orientację seksualną. Dyrektywa 2000/78 i orzecznictwo TS UE. Komentarz, 2013,
6. E. Markiewicz, I. Skawina, Polityczna orientacja państw w zakresie społeczeństw starzejących się, w: Gerontologia Polska 2015, t. 1,
7. T. Mering, Strategia Unii Europejskiej wobec starzenia się ludności, w: Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje, 2012, t. 18,
8. G. Michałowska, Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne 2007,
9. B. Mikołajczyk, Wiek emerytalny w sprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, w: Problemy współczesnego prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego, vol. X, A.D. MMXII,
10. B. Mikołajczyk, Międzynarodowa ochrona praw osób starszych, 2012,
11. A. Rytel-Warzocho, „Dyskryminacja pozytywna” jako przejaw urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, w: Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXV, 2016,

- 12.B. Szczupał, k. Chatzipentidis, W poszukiwaniu drogi do emancypacji – godność osoby starszej i ageizm w świetle koncepcji praw człowieka oraz w perspektywie rozwoju współczesnego społeczeństwa, w: Interdyscyplinarne Konteksty Pedagogiki Specjalnej, nr 12/2016,

### **Akty normatywne**

1. Dyrektywa Rady 200/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 303 z 02.12.2000r.),
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 83/389 z 30.03.2010),
3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie 04.11.1950 r., (Dz.U.z 1993 r, nr 61, poz. 284 z późn. zm.),
4. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010),
5. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012),
6. C-144/04, Werner Mangold przeciwko Rudiger Helm, wyrok z dnia 22.11.2005r. ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)),
7. C-447/09, Reinhard Prigge, Michael Fromm i Volker Lambach przeciwko Deutsche Lufthansa AG, wyrok z dnia 13.09.2011r. ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

**Pierwszy raport z tematycznej wzajemnej oceny „Ageing Management”  
ENSREG – zmiana ładu regulacyjnego UE w zakresie energetyki  
jądrowej po wypadku w kompleksie *Fukushima Daiichi***

**1. Uwagi wprowadzające**

Wypadek w kompleksie *Fukushima Daiichi* 11 marca 2011 r. był zdarzeniem przełomowym nie tylko z perspektywy japońskiego sektora energetycznego i bezpieczeństwa publicznego na obszarze prefektury *Fukushima* czy nawet całego regionu *Tōhoku*. Warto pamiętać, że wypadek ten stanowił bezpośrednie uzasadnienie decyzji gospodarczych i politycznych podejmowanych w odległych od Japonii krajach świata – np. w zakresie aktualizacji programu transformacji energetycznej Niemiec, tzw. *Energiewende*. Był też przyczyną – bezpośrednią lub pośrednią – zainicjowania wielu innych rodzajów aktywności w ramach szeroko rozumianej społeczności międzynarodowej, w tym również w sferze regulacyjnej.

Niniejsza publikacja dotyczy właśnie tej sfery, a konkretnie działalności legislacyjnej podejmowanej na poziomie Unii Europejskiej i najbardziej aktualnych rezultatów tej działalności – w oczywisty sposób inspirowanych wypadkiem w *Fukushimie*. Chodzi w szczególności o Dyrektywę Rady 2014/87/EURATOM z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (zwaną dalej również „Dyrektywą 2014”)<sup>1</sup> oraz powstały zgodnie z jej przepisami, w ramach nowowprowadzonego systemu wzajemnych ocen, Pierwszy raport z tematycznej wzajemnej oceny „Ageing Management” ENSREG<sup>2</sup>, z października 2018 roku (dalej zwany również „Raportem” lub „Raportem ENSREG”<sup>3</sup>). Zarówno system tematycznej wzajemnej oceny, jak też i kolejne raporty powstałe na tej podstawie, w założeniu proponentów, stanowić mają

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady 2014/87/EURATOM z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, Dz.Urz.UE z 25 lipca 2014 r., L 219/42.

<sup>2</sup> ENSREG, *1st Topical Peer Review Report “Ageing Management”*, October 2018, European Nuclear Safety Regulator's Group, <[http://www.ensreg.eu/sites/default/files/attachments/hlg\\_p2018-37\\_160\\_1st\\_topical\\_peer\\_review\\_report\\_2.pdf](http://www.ensreg.eu/sites/default/files/attachments/hlg_p2018-37_160_1st_topical_peer_review_report_2.pdf)> dostęp: luty 2019.

<sup>3</sup> ENSREG z ang. *European Nuclear Safety Regulator's Group* – Europejska Grupa Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego.

istotne *novum* w obszarze regulacyjnym dotyczącym europejskiego<sup>4</sup> sektora jądrowego.

## 2. Wypadek w obiekcie Fukushima Daiichi i jego następstwa

Bezpośrednio po wypadku w *Fukushimie* w 2011 r.<sup>5</sup> skoncentrowano się na teoretycznie najpoważniejszym zagrożeniu, tj. na możliwym znacznym skażeniu radioaktywnym obszaru, na którym zlokalizowany jest mieszczący sześć reaktorów jądrowych obiekt *Fukushima Daiichi*. Wkrótce okazało się jednak, że pierwotne przyczyny wypadku, a mianowicie połączenie podmorskiego trzęsienia ziemi i powstałego w jego wyniku tsunami<sup>6</sup>, wywołało znacznie poważniejsze szkody. Szkody te, w szczególności infrastrukturalne, stanowiły bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego na obszarze istotnie wykraczającym poza granice obiektu *Fukushima Daiichi* czy nawet prefektury *Fukushima*.

Warto podkreślić, że w samej tylko *Fukushimie*, w wyniku kataklizmu śmierć poniosło ponad dwa tysiące osób<sup>7</sup>. Przy czym, żadna z ofiar na obszarze *Fukushimy* nie zmarła

---

<sup>4</sup> Na zasadzie dobrowolności, w pracach nad pierwszym Raportem ENSREG uczestniczyły również państwa niemające statusu członka UE (tj. Szwajcaria, Norwegia i Ukraina).

<sup>5</sup> O godzinie 14:46 czasu lokalnego, 11 marca 2011 r. podmorskie trzęsienie ziemi o magnitudzie 9.0 w niewielkiej odległości od wybrzeży Japonii wywołało potężne tsunami, w wyniku którego uszkodzonych zostało wiele obiektów lądowych, włączywszy między innymi obiekt *Fukushima Daiichi*, w którym zlokalizowano 6 komercyjnych reaktorów jądrowych typu BWR (z ang. *boiling water reactor*), tj. reaktorów wodnych wrzących. Początkowo, nic nie zwiastowało wystąpienia poważnego wypadku – system wykrywający aktywność sejsmiczną zafunkcjonował prawidłowo, wskutek czego wszystkie operacyjne reaktory wyłączyły się, a w ich miejsce włączyły się awaryjne generatory zasilane olejem napędowym. Jednak po około godzinie, kiedy tsunami przełało się przez mur oporowy, generator częściowo zawiodł i w braku zasilania wystąpiła sekwencja zdarzeń prowadząca ostatecznie do wypadku. Zob. NOAA, U.S. Department of Commerce, *Earthquakes and Nuclear Power Plants*, National Oceanic and Atmospheric Administration, <<http://sos.noaa.gov/Datasets/dataset.php?id=469>>, dostęp: listopad 2018; zob. także: WNA, *Fukushima Daiichi Accident* (Updated October 2018), World Nuclear Association, <<http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx>>, dostęp: luty 2018.

<sup>6</sup> Z uwagi na magnitudę, samo trzęsienie ziemi spowodowało w regionie stosunkowo poważne szkody, ale tsunami będące skutkiem trzęsienia ziemi, spowodowało szkody znacznie dalej idące. Centrum trzęsienia ziemi zlokalizowane było 130 od wschodniego wybrzeża wyspy Honshu. Jak podaje WNA (*World Nuclear Association*), w wyniku trzęsienia ziemi, Japonia przesunęła się o kilka metrów na wschód i lokalna linia brzegowa osunęła się o około pół metra. Jednak 15-metrowa fala tsunami powstała wskutek trzęsienia ziemi była znacznie destrukcyjna, w szczególności, gdy chodzi o skutek w postaci liczby ofiar. WNA, *Fukushima Daiichi Accident* (Updated October 2018), World Nuclear Association, <<http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx>>, dostęp: luty 2018.

<sup>7</sup> R. Harding, Fukushima nuclear disaster: did the evacuation raise the death toll?, *Financial Times*, 11th March 2018, available at: <<https://www.ft.com/content/000f864e-22ba-11e8-add1-0e8958b189ea>>, dostęp: listopad 2018; National Police Agency of Japan, Emergency Disaster Countermeasures Headquarters, *Police Countermeasures and Damage Situation associated with 2011 Tohoku district – off the Pacific Ocean Earthquake September 10, 2018*, <[https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo\\_e.pdf](https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo_e.pdf)>, dostęp: listopad 2018.

jak dotąd z przyczyn związanych bezpośrednio z nowotworami post-radiacyjnymi<sup>8</sup>, a wspomniane wyżej przypadki śmiertelne spowodowane były w szczególności takimi przyczynami jak stres ewakuacyjny, brak dostępu do opieki medycznej i samobójstwa<sup>9</sup>. Większość z nich jest więc przynajmniej pośrednio związana właśnie ze szkodami dotyczącymi infrastruktury, a nie ze skażeniem radioaktywnym w wyniku uszkodzenia części reaktorów jądrowych w obiekcie *Fukushima Daiichi*.

Niezależnie jednak od tego czy przyczyną tak dużej liczby ofiar były przede wszystkim szkody infrastrukturalne na wybrzeżu kraju, czy też zarządzona przez władze chaotyczna masowa ewakuacja związana z sytuacją w obiekcie jądrowym *Fukushima Daiichi*, reakcja japońskich służb w związku z potencjalnym zagrożeniem radiologicznym nie mogła być inna. Oczywiście było, że w pierwszej kolejności należy przystąpić do działań zmierzających do ratowania i ochrony życia ludzkiego, w tym, m.in., ewakuacji ludności – tym bardziej, że rzeczywisty poziom skażenia radioaktywnego wskutek wypadku nie był wówczas znany.

Co więcej, mimo podjętych właściwie bezpośrednio po wypadku działań, operator elektrowni jądrowej w *Fukushimie*, spółka TEPCO<sup>10</sup>, nie był w stanie powstrzymać radioaktywnego skażenia obszaru, na którym zlokalizowany jest obiekt, jak też obszaru w jego relatywnie bliskim sąsiedztwie, w tym oceanu<sup>11</sup>. Zanieczyszczona substancjami radioaktywnymi woda z kompleksu *Fukushima Daiichi*, również wskutek stosowanych środków remediacji (m.in. w procesie powypadkowego chłodzenia

---

<sup>8</sup> Jak dotąd nie wystąpił ani jeden przypadek nowotworu, który można bezpośrednio powiązać z promieniowaniem pochodzącym z obiektu *Fukushima*. Zob.: R. Harding, *op. cit.*

<sup>9</sup> *Ibidem*. Według wskazań japońskiej Policji (*National Police Agency of Japan* – 警察庁), wg stanu na wrzesień 2018 r., łączna liczba ofiar w Japonii w wyniku kataklizmu z 2011 r. jest bliska 16,000 (15,896 osób zmarło, zaś 2,536 uznaje się za zaginione); inne źródła (WNA) wskazują liczbę 19,000 ofiar. Zob.: National Police Agency of Japan, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Tokyo Electric Power Company Holdings, Incorporated*.

<sup>11</sup> Od wydarzeń mających miejsce w marcu 2011 r. upłynęło niemal osiem lat, a jednak, mimo starań TEPCO, skażona woda wciąż przedostaje się z zamkniętego obecnie kompleksu Fukushima do Pacyfiku. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że w latach 2011 – 2018 udało się znacząco ograniczyć poziom radioaktywnego skażenia wody morskiej w bezpośrednim sąsiedztwie uszkodzonego kompleksu. W okresie pomiędzy rokiem 2013 a marcem roku 2018, wolumen cezu-137 (najpowszechniejszy radioaktywny izotop cezu) przedostającego się do oceanu wraz z wyciekającą z elektrowni wodą zmniejszył się z poziomu 30 miliardów bekereli do 2 miliardów bekereli na dzień (zob. Japan Times, Seven years on, radioactive water at Fukushima plant still flowing into ocean, study finds, *The Japan Times*, 29th March 2018.; <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/03/29/national/seven-years-radioactive-water-fukushima-plant-still-flowing-ocean-study-finds/#.XAFY5PZFzsZ>>, dostęp: wrzesień 2018). Zgodnie zaś ze wskazaniami aktualnych badań, stężenie radiacji na jeden litr wody morskiej, wynoszące 0,02 bekerela, pozostaje na poziomie, który nie wpływa w znaczący sposób na populację ryb i lokalny przemysł rybołówczy (zob. *ibidem*).



reaktorów), przedostała się do otoczenia, w tym również do wód gruntowych, i z uwagi na nadmorską lokalizację kompleksu, Pacyfiku.

Radioaktywne skażenie wody morskiej i jego dalsze konsekwencje, jak choćby wpływ substancji radioaktywnych na morskie biota zwierzęce i roślinne, nie są wynikiem wyłącznie wydarzeń z 11 marca 2011 r., w rozumieniu zjawiska depozycji atmosferycznej w początkowych fazach uwolnień z obiektu, następujących bezpośrednio po wypadku<sup>12</sup>. „Masowe” uwolnienia substancji radioaktywnych do oceanu były przede wszystkim wynikiem użycia wody morskiej – i w pewnym zakresie – również wody słodkiej<sup>13</sup> – do chłodzenia uszkodzonych reaktorów i gaszenia pożarów w obiekcie w ramach działań naprawczych<sup>14</sup> w okresie przypadającym nie bezpośrednio po wypadku, ale prowadzonych już w kolejnych dobach po jego wystąpieniu.

Należy więc podkreślić, że przynajmniej w pewnym zakresie, powstałe w związku z wypadkiem zanieczyszczenie środowiska, również morskiego, stanowiło wynik celowego działania ludzkiego. Choć, należy zastrzec, że działanie to było w pełni uzasadnione, zważywszy na wszystkie okoliczności wypadku, w szczególności zaś, na występujące w niektórych jednostkach elektrowni pożary, grożące dalszymi wybuchami, a w konsekwencji, także dalszymi niekontrolowanymi uwolnieniami substancji radioaktywnych do otoczenia.

Wypadek w kompleksie *Fukushima Daiichi* oceniono jako spełniający kryteria właściwe dla poziomu 7 skali INES<sup>15</sup>, choć pierwotna ocena dla klasyfikowanych odrębnie zdarzeń w poszczególnych jednostkach (reaktorach) w obiekcie była niższa. Ostatecznie zdecydowano się jednak na łączne ujęcie sekwencji wydarzeń dla reaktorów 1 – 3 i ich skutków radiologicznych, co spowodowało zmianę oceny<sup>16</sup>. Wskazać należy, że poziom 7 to najwyższy przewidziany w ramach skali INES poziom

---

<sup>12</sup> IRSN, *Situation of the contamination of the marine environment in 2015, following the Fukushima Daiichi nuclear power plant accident*, Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire, March 2016, <[https://www.irsn.fr/EN/publications/thematic-safety/fukushima/fukushima-2016/Documents/22-IRSN\\_Fukushima-2016\\_Environment-Marine-Contamination\\_201603.pdf](https://www.irsn.fr/EN/publications/thematic-safety/fukushima/fukushima-2016/Documents/22-IRSN_Fukushima-2016_Environment-Marine-Contamination_201603.pdf)>, dostęp: styczeń 2019.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Japan Times, *op.cit.*

<sup>15</sup> INES – *The international nuclear and radiological event scale* (tzw. Międzynarodowa skala zdarzeń jądrowych i radiologicznych). Więcej na ten temat zob.: IAEA, *INES*, International Atomic Energy Agency Information Series, International Atomic Energy Agency, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/ines.pdf>>, dostęp: marzec 2019.

<sup>16</sup> WNA, *op.cit.*

zdarzenia (tzw. *major accident*); jedynym innym przykładem jego wystąpienia w praktyce był wypadek w Czarnobylu. Oczywiście jest więc, że społeczny odbiór wydarzeń z marca 2011 r. był jednoznacznie negatywny<sup>17</sup>, co wkrótce znalazło swoje odzwierciedlenie nie tylko w reakcji władz japońskich – gdzie podjęto decyzję o wyłączeniu wszystkich reaktorów jądrowych<sup>18</sup> – ale też w innych, odległych od Japonii państwach świata.

Najlepszym przykładem opisywanego wyżej zjawiska jest niemiecki program transformacji energetycznej, tzw. *Energiewende*, który pod wpływem wypadku w *Fukushimie* został w istotny sposób zaktualizowany. Przed wypadkiem, w ramach *Energiewende* planowano raczej stopniową (fazową) rezygnację z energetyki jądrowej, która w okresie przejściowym dla niemieckiego sektora elektroenergetycznego miała stanowić swoisty „pomost” pomiędzy wysokoemisyjnym węglem, a niskoemisyjnymi OZE<sup>19</sup>. Po wypadku, zdecydowano się jednak na niemal natychmiastowe zamknięcie niektórych reaktorów, zamknięcie pozostałych zdecydowanie zaś przyspieszono. Warto zwrócić przy tym uwagę, że niemieckie reaktory objęte przyspieszonymi wyłączeniami (lub już wyłączone) to reaktory stosunkowo starej generacji, podobnie jak w kompleksie *Fukushima Daiichi*.

Niezależnie jednak od wszystkich opisywanych skutków wypadku w *Fukushimie*: skali szkód, wciąż występującego zanieczyszczenia radioaktywnego czy też wpływu wypadku na społeczny odbiór energetyki jądrowej, a nawet polityczny i gospodarczy wymiar wypadku, wydarzenia z marca 2011 r. miały również pewne istotne pozytywne skutki. Przykładowo, w zakresie koncepcyjnego przygotowania na działania naprawcze po wypadkach w elektrowniach jądrowych, w tym, w odniesieniu do

---

<sup>17</sup> Jak wynika z badań prowadzonych w zakresie społecznej akceptacji energii jądrowej, wypadek w *Fukushimie* dość powszechnie zdecydowanie ją obniżył. Przy czym, w krajach o dużym zagęszczeniu reaktorów jądrowych i znacznym doświadczeniu eksploatacyjnym, poziom społecznej akceptacji obniżył się bardziej drastycznie niż w pozostałych krajach. Co do wpływu dystansu (jako czynnika modyfikującego wyniki badań), im dalej od wypadku żyją respondenci, tym większy jest spadek społecznej akceptacji dla energii jądrowej. Jak wskazują autorzy badań, „efekt dystansu” (*distance effect*) (gdy ludzie z dala od miejsca wypadku doświadczają większych obaw niż ludzie przebywający bliżej tego miejsca) jest, z perspektywy społecznej akceptacji energii jądrowej, bardziej istotny niż „efekt bliskości” (*proximity effect*) (gdy ludzie bliżej miejsca wypadku doświadczają większych obaw). Zob. Y. Kim, M. Kim, W. Kim, Effect of Fukushima Nuclear Disaster on the Global Public Acceptance of Nuclear Energy, *Energy Policy*, Vol. 61, October 2013, pp. 822-828.

<sup>18</sup> D. Batty, Japan shuts down last working nuclear reactor, *The Guardian*, 5 May 2012 12.35 BST, <<https://www.theguardian.com/world/2012/may/05/japan-shuts-down-last-nuclear-reactor>>, dostęp: marzec 2019.

<sup>19</sup> Odnawialne źródła energii – w Niemczech, w szczególności farmy wiatrowe.

szczególnie problematycznego w przypadku *Fukushimy*, ciągłego przedostawania się wody zanieczyszczonej substancjami radioaktywnymi do otoczenia.

Niektóre państwa członkowskie Agencji Energii Jądrowej<sup>20</sup> działającej przy OECD rozpoczęły nawet prace nad rozwiązaniem problemu bieżącego zarządzania istotnymi ilościami zanieczyszczonej po wypadkach wody – poprzez opracowywanie zróżnicowanych koncepcji bezpiecznego jej magazynowania i długofalowego procesu oczyszczania<sup>21</sup>. Właśnie w takim wymiarze, tj. pozytywnego skutku wypadku jądrowego w kompleksie *Fukushima Daiichi*, należy rozpatrywać także i zmiany w obowiązującym prawie Unii Europejskiej, wynikające z Dyrektywy 2014, jak i powstały w ich następstwie Raport ENSREG z października 2018 roku.

### **3. System „tematycznej wzajemnej oceny” na podstawie Dyrektywy 2014 oraz cele i zakres Raportu ENSREG**

Rada Unii Europejskiej przyjęła Dyrektywę 2014, zmieniającą dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, w konkretnym celu „inkorporowania lekcji wyciągniętej z wypadku w elektrowni jądrowej *Fukushima Daiichi* w 2011 r.”<sup>22</sup> do porządku prawnego UE. W preambule Dyrektywy 2014, wprost wskazano zresztą, że „awaria w japońskiej elektrowni jądrowej Fukuszima w 2011 r. spowodowała ponowne zwrócenie uwagi całego świata na środki konieczne w celu minimalizacji ryzyka i zapewnienia najbardziej rzetelnych poziomów bezpieczeństwa jądrowego”<sup>23</sup>. Nadto, odniesiono się także bezpośrednio do przeprowadzonych po wypadku testów wytrzymałościowych w elektrowniach jądrowych i dalszych analiz, które doprowadziły do konkluzji, że „dyrektywa 2009/71/Euratom powinna zostać zmieniona, poprzez zawarcie w niej (...) celu na wysokim poziomie dotyczącego bezpieczeństwa jądrowego, obejmującego wszystkie etapy cyklu istnienia obiektów jądrowych (lokalizację, projektowanie, budowę, rozruch, eksploatację, likwidację)”<sup>24</sup>. Jak

---

<sup>20</sup> Bardziej popularna nazwa agencji, to NEA, z ang. *Nuclear Energy Agency*.

<sup>21</sup> OECD & NEA, *Five Years after the Fukushima Daiichi Accident: Nuclear Safety Improvements and Lessons Learnt*, Organisation for Economic Cooperation and Development and Nuclear Energy Agency, No. 7284, p. 27.

<sup>22</sup> Takim właśnie sformułowaniem – *to incorporate lessons learned* – expressis verbis posługuje się Raport ENSREG w jego części wstępnej. Zob. Raport ENSREG, s. 2.

<sup>23</sup> Zob. pkt 5 preambuły Dyrektywy 2014.

<sup>24</sup> Zob. pkt 15 preambuły Dyrektywy 2014.

podkreślono, „cel ten należy osiągać zwłaszcza poprzez oceny bezpieczeństwa jądrowego”<sup>25</sup>.

Kluczową zmianą dotychczasowej regulacji, wynikającą z nowej dyrektywy (Dyrektywy 2014) jest więc właśnie wprowadzenie europejskiego systemu cyklicznej<sup>26</sup> „Tematycznej Wzajemnej Oceny” (tzw. TPR z ang. *Topical Peer Review*, dalej również jako „TPR”) umożliwiającego stałą poprawę bezpieczeństwa jądrowego. Zasadniczym celem TPR jest umożliwienie państwom członkowskim Unii Europejskiej badania tematów o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa jądrowego, wymiana doświadczenia i w konsekwencji, ogólna poprawa bezpieczeństwa jądrowego. Decyzją ENSREG, podjętą na trzydziestym zgromadzeniu w lipcu 2015 r., jako tematykę pierwszego opracowania w ramach systemu TPR przyjęto zarządzanie procesem starzenia się infrastruktury jądrowej – konkretnie elektrowni jądrowych (oraz reaktorów badawczych)<sup>27</sup>.

Podstawę prawną funkcjonowania systemu cyklicznych tematycznych wzajemnych ocen stanowi art. 8e<sup>28</sup> Dyrektywy 2014, zgodnie z którym, „w celu ciągłej poprawy bezpieczeństwa jądrowego państwa członkowskie organizują co najmniej raz na dziesięć lat okresowe samooceny swoich ram krajowych [prawnych – przyp. autora] i właściwych organów regulacyjnych oraz zapraszają do międzynarodowej wzajemnej oceny odpowiednich części swoich ram krajowych i właściwych organów

---

<sup>25</sup> Zob. pkt 16 preambuły Dyrektywy 2014.

<sup>26</sup> Oceny w ramach TPR mają odbywać się co sześć lat. Zgodnie z pkt 23 preambuły do Dyrektywy 2014, „państwa członkowskie, za pośrednictwem swoich właściwych organów regulacyjnych stosownie wykorzystujących ENSREG oraz w oparciu o wiedzę fachową WENRA, powinny co sześć lat określić metodykę, zakres zadań i ramy czasowe wzajemnych ocen odnośnie do wspólnego specyficznego zagadnienia technicznego związanego z bezpieczeństwem jądrowym ich obiektów jądrowych. Wspólne specyficzne zagadnienie techniczne, które miałyby być rozpatrywane, powinno zostać wybrane spośród referencyjnych poziomów bezpieczeństwa WENRA lub na podstawie doświadczeń eksploatacyjnych, incydentów i awarii oraz postępu naukowego i technicznego”. Zarówno więc ENSREG jak też Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych (WENRA – z ang. *Western European Nuclear Regulators Association*) i MAEA, tj. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (również IAEA – z ang.), do której również odnosi się Dyrektywa 2014 – mają wpływ na system cyklicznych ocen przeprowadzanych w ramach TPR.

<sup>27</sup> Przy czym wybór ten motywowany był częściowo profilem wieku europejskich elektrowni jądrowych – ich, co do zasady, stosunkowo przestarzałą technologią, ale też ogólnym znaczeniem wybranej tematyki dla bezpieczeństwa jądrowego. Zob. Raport ENSREG, s. 2 i 9.

<sup>28</sup> W nowowprowadzonym Dyrektywą 2014 rozdziale 2a zatytułowanym „Wzajemne Oceny i Sprawozdawczość”.

regulacyjnych”<sup>29</sup>. Przy czym, wyniki ocen przekazuje się zarówno pozostałym państwom członkowskim, jak i Komisji Europejskiej, gdy tylko są one dostępne<sup>30</sup>.

W ramach swoich obowiązków, państwa członkowskie zapewniają przy tym: „a) przeprowadzenie oceny krajowej, w oparciu o specyficzne zagadnienie dotyczące bezpieczeństwa jądrowego istotnych obiektów jądrowych na ich terytorium; b) zaproszenie wszystkich innych państw członkowskich i Komisji w charakterze obserwatora do wzajemnej oceny ocen krajowych (...); c) podjęcie odpowiednich działań w następstwie ustaleń wynikających z procesu wzajemnej oceny; d) publikowanie odpowiednich sprawozdań na temat wyżej wymienionego procesu oraz jego głównych wyników, kiedy będą dostępne rezultaty”. W art. 8e ust. 3 Dyrektywy 2014, państwa członkowskie zapewniły również przyjęcie wszelkich ustaleń umożliwiających zainicjowanie pierwszej wzajemnej oceny tematycznej w ramach nowego systemu TPR już w 2017 roku. W ramach tego samego przepisu Dyrektywy 2014, państwa członkowskie zapewniają także przeprowadzanie kolejnych tematycznych ocen wzajemnych przynajmniej co każde sześć lat<sup>31</sup>.

Z uwagi na problematykę (*ageing management*) pierwszej oceny dokonywanej w ramach TPR przez państwa członkowskie UE i niektóre inne państwa europejskie<sup>32</sup>, proces oceny uwzględniać miał w szczególności zastosowanie właściwego dla poszczególnych państw członkowskich programu (modelu) zarządzania starzejącą się infrastrukturą (tzw. „AMPs”<sup>33</sup>), na poziomie ogólnym oraz w czterech szczegółowo wyodrębnionych zakresach tematycznych, dotyczących całych systemów, struktur lub części, tj.:

- kabli elektrycznych;
- przykrytych systemów orurowania;
- zbiorników ciśnieniowych reaktora (względnie struktur równoważnych);

---

<sup>29</sup> Zob. art. 8e ust. 1 Dyrektywy 2014.

<sup>30</sup> Zob. art. 8e ust. 1 *in fine* Dyrektywy 2014.

<sup>31</sup> Zob. art. 8e ust. 3 *in fine* Dyrektywy 2014. W angielskiej wersji językowej, brzmienie przepisu wprost wskazuje, że chodzi o każde sześć lat (*at least every six years*), w polskiej wersji językowej nie ujęto jednak sformułowania wprost odzwierciedlającego taką intencję – w przepisie użyto sformułowania „co najmniej co sześć lat”.

<sup>32</sup> Na zasadzie dobrowolności, w procesie TPR uczestniczyły państwa nie będące członkami Unii Europejskiej.

<sup>33</sup> Z ang. *Ageing Management Programmes*, dalej również jako „AMPs”.

- konstrukcji betonowych<sup>34</sup>.

Ocena przeprowadzana w ramach TPR miała wykazać jak dalece ogólne i specyficzne (dla wyodrębnionych wyżej zakresów szczegółowych) programy zarządzania starzejącą się infrastrukturą w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej odpowiadają wymaganiom organizacji międzynarodowych, w szczególności standardom Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) i Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych (WENRA). Ogólne cele pierwszego procesu tematycznej wzajemnej oceny określone zostały następująco:

- umożliwienie krajom partycypującym w procesie TPR przeglądu swoich regulacji w obszarze zarządzania starzejącą się infrastrukturą, dla zidentyfikowania dobrych praktyk i zakresów wymagających poprawy;
- przeprowadzenie ogólnoeuropejskiej oceny wzajemnej w celu podzielenia się doświadczeniem eksploatacyjnym i zidentyfikowania wspólnych dla państw członkowskich problemów;
- zapewnienie otwartych i przejrzystych ram dla podjęcia przez kraje uczestniczące w procesie dalszych kroków, aby inicjować działania zmierzające do poprawy we właściwych, problematycznych obszarach<sup>35</sup>.

Ocena w ramach systemu TPR przeprowadzona została w trzech etapach. Pierwszy z nich obejmował proces samooceny na poziomie krajowym (por. regulację wynikającą z cytowanego wyżej przepisu art. 8e ust. 1 Dyrektywy 2014). W tym celu, w charakterze obowiązującej wszystkich uczestników „wytycznej”, wykorzystano specyfikację techniczną sporządzoną przez WENRA (tzw. *WENRA Technical Specification*) w 2016 r.<sup>36</sup> Zgodnie ze specyfikacją, TPR miała zostać dokonana w odniesieniu do reaktorów jądrowych (operacyjnych i w budowie) i reaktorów badawczych (o mocy równej lub przekraczającej 1 MWt)<sup>37</sup>, przy czym, jak wskazano to powyżej, zakres TPR dotyczył ogólnego modelu zarządzania procesem starzenia

---

<sup>34</sup> Raport, s. 11; zob. też: PAA, *Topical Peer Review – ENSREG*, Państwowa Agencja Atomistyki, <[http://www.paa.gov.pl/strona-445-topical\\_peer\\_review\\_ensreg.html](http://www.paa.gov.pl/strona-445-topical_peer_review_ensreg.html)>, dostęp: styczeń 2019.

<sup>35</sup> Raport ENSREG, s. 2 *in fine*, s. 9.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>37</sup> Inne reaktory badawcze i instalacje jądrowe mogły zostać objęte badaniem na zasadzie dobrowolności. Zob. Raport, s. 10.

(OAMPs – z ang. *Overall Ageing Management Programmes*) i jego uszczegółowieniem stosowanym w odniesieniu do czterech specyficznych obszarów (kabli elektrycznych, przykrytych systemów orurowania; zbiorników ciśnieniowych reaktora i konstrukcji betonowych). Wyniki z poszczególnych samoocen, przeprowadzonych według przedstawionych wyżej wytycznych, udokumentowane zostały następnie w „częstkowych” raportach krajowych (tzw. NARs z ang. *National Assessment Reports*), które opublikowano z końcem 2017 roku<sup>38</sup>.

Drugi etap prac rozpoczął się w styczniu 2018 r., po udostępnieniu NARs dla celów dalszych pytań i uwag merytorycznych. Jak wskazano w Raporcie, liczba zadanych w ramach etapu drugiego pytań i poczynionych uwag (łącznie ponad 2300) świadczy o dużym zaangażowaniu uczestników, ale też o rzeczywistej wadze tematu podjętego w ramach pierwszej TPR<sup>39</sup>. W maju 2018 r. ENSREG zorganizowała tygodniowe spotkanie podsumowujące wyniki samooceny krajowej (pierwszego etapu procesu TPR) oraz pytań i uwag dotyczących NARs, jak też odpowiedzi na nie. W ten sposób sprecyzowano zarówno ustalenia o charakterze ogólnym, jak też odnoszące się konkretnie do poszczególnych państw – w zakresie dotyczącym badanych programów zarządzania starzejącą się infrastrukturą (AMPs).

Trzeci, a zarazem ostatni etap polegał na sporządzeniu Raportu – tj. pierwszego raportu na podstawie wprowadzonych Dyrektywą 2014, nowych przepisów. W ramach tej części procesu tematycznej wzajemnej oceny zebrano również ustalenia dotyczące poszczególnych krajów. Na tej podstawie opracowane zostały plany działań do podjęcia w zakresie aktualizacji programów zarządzania procesem starzenia się infrastruktury (AMPs) w poszczególnych krajach Unii. Raport ENSREG jest więc zwieńczeniem wieloletniego procesu i współpracy państw UE (oraz niektórych innych państw europejskich) dla zwiększenia bezpieczeństwa jądrowego całej Europy.

#### **4. Wnioski – wpływ nowej regulacji na bezpieczeństwo jądrowe w UE**

---

<sup>38</sup> Polski raport, dotyczący wyłącznie reaktorów badawczych, dostępny jest m.in. jako publikacja PAA – zob. PAA, *Topical Peer Review – ENSREG*, Państwowa Agencja Atomistyki, <[http://www.paa.gov.pl/strona-445-topical\\_peer\\_review\\_ensreg.html](http://www.paa.gov.pl/strona-445-topical_peer_review_ensreg.html)>, dostęp: styczeń 2019. Zgodnie z obowiązującymi w zakresie dostępu do informacji standardami wynikającymi z *ENSREG Guidance for National Regulatory Organisations – Principles for Openness and Transparency*, dla procesu TPR przewidziano duży stopień transparentności i udziału społecznego – zarówno za pomocą serwisów internetowych, ale też w formie konsultacji i innych wydarzeń. Zob. Raport ENSREG, s. 13 – 14.

<sup>39</sup> Raport ENSREG, s. 3.

Co do generalnych celów mechanizmu TPR i raportów w ogóle (tu, Raportu), założonych w ramach Dyrektywy 2014 i powtórzonych w wytycznych ENSREG w odniesieniu do pierwszej tematycznej oceny wzajemnej (i Raportu), wskazać należy, że zostały one w całości spełnione – takie konkluzje sformułowano zresztą w odniesieniu do realizacji celów w samym Raporcie<sup>40</sup>. Dość ogólny charakter celów powoduje jednak, że już sama partycypacja państw w TPR, co do zasady zgodna z wytycznymi, *de facto* gwarantowała spełnienie tych celów. Ocena wzajemna rzeczywiście umożliwiła bowiem dokonanie uczestnikom procedury TPR pełnego przeglądu swoich regulacji w obszarze zarządzania starzejącą się infrastrukturą jądrową (reaktorami komercyjnym i badawczymi) – mieli w końcu jasny obowiązek sporządzenia raportu krajowego według skonkretyzowanych wytycznych, a zatem staranny przegląd krajowej regulacji w zakresie objętym tematyką TPR był oczywistością.

Podobnie jest także w odniesieniu do pozostałych dwóch celów o charakterze ogólnym, tj.: celu polegającego na przeprowadzeniu ogólnoeuropejskiej oceny wzajemnej dla pozyskania nowych informacji i doświadczenia oraz celu polegającego na zapewnieniu otwartych i przejrzystych ram dla podejmowania przez kraje uczestniczące w procesie dalszych kroków, aby dążyć do poprawy bezpieczeństwa w ramach krajowych AMPs (programów zarządzania starzejącą się infrastrukturą jądrową). Z uwagi na przygotowanie i opublikowanie NARs, wskutek zamknięcia pierwszego etapu procesu tematycznej oceny wzajemnej i publikacji wyników, oczywiście doszło do płynnej wymiany informacji i doświadczeń, co umożliwiło dokonanie porównań, a w konsekwencji, sformułowanie konkluzji o charakterze ogólnym i szczegółowym – a więc właśnie ram dla dalszych działań, w tym, na poziomie krajowym.

W świetle powyższego, nowa procedura (TPR) i raporty stanowiące jej zwieńczenie (poczynając od roku 2018) rzeczywiście stanowią wartość dodaną. Mobilizują one państwa uczestniczące w procedurze (nie tylko zresztą państwa członkowskie) do cyklicznego rewidowania własnych regulacji i wyciągania wniosków istotnych dla bezpieczeństwa jądrowego. Nadto, według wskazań Raportu ENSREG, w wyniku TPR (identyfikacji obszarów problematycznych), niektóre państwa już wprowadziły

---

<sup>40</sup> Raport ENSREG, s. 4 i s. 66.



lub sukcesywnie wprowadzają modyfikacje do krajowych programów *ageing management*<sup>41</sup>.

Niezależnie od powyższego, sam sposób ustrukturyzowania systemu tematycznej wzajemnej oceny wprowadzonego Dyrektywą 2014 – tj. układ etapów TPR – teoretycznie może być źródłem pewnych trudności. Przypomnieć należy, że pierwszym etapem procesu tematycznej wzajemnej oceny jest tzw. samoocena (*self-assessment*), przeprowadzana na poziomie poszczególnych państw członkowskich (względnie innych krajów europejskich dobrowolnie biorących udział w TPR). Przegląd przeprowadzony w ramach samooceny może więc budzić wątpliwości co do jego pełnego obiektywizmu – zwłaszcza w przypadku ustalenia deficytów lub innych problemów, które trzeba rzetelnie przedstawić w raporcie krajowym na forum międzynarodowym.

Tym niemniej, w preambule Dyrektywy 2014, wprost odwołano się do idei „wzajemnego zaufania” w procedurze TPR<sup>42</sup>, jak też do wspólnego określania przez „państwa członkowskie za pośrednictwem swoich właściwych organów regulacyjnych stosownie wykorzystujących ENSREG oraz w oparciu o wiedzę fachową WENRA (...) metodyki, zakresu zadań i ram czasowych wzajemnych ocen odnośnie do wspólnego specyficznego zagadnienia technicznego związanego z bezpieczeństwem jądrowym ich obiektów jądrowych”. Tego rodzaju kooperacja oparta na zaufaniu – już w fazie planowania obowiązujących państwa członkowskich wytycznych – jest dodatkowym gwarantem rzetelności przyszłych ocen przeprowadzanych na poziomie krajowym.

Warto przy tym nadmienić, że przedstawianie w raporcie krajowym nierzetelnych lub w jakimkolwiek zakresie stronniczych ocen dotyczących regulacji wewnętrznych jest niecelowe również z perspektywy samego zainteresowanego państwa. W takim układzie, w istotny sposób ograniczyłoby ono sobie możliwość czerpania z najlepszych praktyk i doświadczeń pozostałych państw, występujących w charakterze swego rodzaju doświadczonych recenzentów (co jest jednym z celów wprowadzenia nowej regulacji), a więc w istocie pogorszyłoby swoje standardy w obszarze bezpieczeństwa jądrowego zamiast je poprawiać.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 66.

<sup>42</sup> Dyrektywa 2014, pkt 23 *in fine* preambuły.

Nadto, warto zwrócić uwagę, że w procesie oceny wszystkich NARs, na potrzeby opracowania zbiorczego Raportu, uczestniczyły międzynarodowe zespoły eksperckie. W grupie 55 ekspertów byli reprezentanci 21 różnych krajów, nie tylko państw członkowskich UE. Przy czym eksperci pełniący funkcje Menedżerów Projektu (*Project Managers*) i Raportujących (*Rapporteurs*) zostali powołani wspólnie przez ENSREG i Komisję Europejską. Rola Komisji, gdy chodzi o zapewnienie obiektywizmu w pracach zespołów eksperckich była przy tym dość istotna. Zgodnie z Dyrektywą 2014, w ramach procedury TPR, Komisja pełni bowiem rolę obserwatora, zaś, według Raportu, jej przedstawiciele uczestniczyli w każdym zespole eksperckim (wyodrębnionym wg opisanych wyżej obszarów pierwszego TPR)<sup>43</sup>.

Niezależnie od powyższego, podkreślić trzeba, że w Raporcie wprost wskazano, że poszczególne NARs zawierały szczegółowe opisy stosowania międzynarodowych standardów w konstruowaniu ogólnych i specyficznych programów zarządzania starzeniem się infrastruktury. W powyższym zakresie, państwa opierały się na opracowaniach WENRA (*safety reference levels*), MAEA (*Safety Standards, International Generic Ageing Lessons Learned*) oraz innych, właściwych przedmiotowo, międzynarodowych wytycznych. Z tego względu, gdy chodzi o aspekt adekwatności informacji przedstawianych w raportach krajowych i ogólnej zgodności z wytycznymi ENSREG i WENRA, w Raporcie wskazano, że informacje wraz z odpowiedziami na zadawane pytania oraz krajowe prezentacje, przedstawiały adekwatny poziom dla celów przewidzianych w procedurze TPR.

Co więcej, specyfikacja techniczna WENRA funkcjonująca jako generalna wytyczna dla sporządzania raportów krajowych (por. uwagi na ten temat powyżej), co do zasady potraktowana została przez raportujące państwa w sposób właściwy. Choć w Raporcie wskazano jednocześnie, że poszczególne opracowania (NARs) wykazywały zróżnicowany stopień szczegółowości. Tym niemniej, informacje zawarte w raportach krajowych wraz z odpowiedziami na pytania, według konkluzji Raportu, umożliwiały realizację zamierzonych celów<sup>44</sup>.

Wreszcie sporo miejsca w Raporcie poświęcono kwestiom historycznym i strukturalnym, co jest pomocne w zrozumieniu mechanizmu wprowadzonego na

---

<sup>43</sup> Raport ENSREG, s. 10 – 11.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 15 – 16.

podstawie art. 8e Dyrektywy 2014, jakkolwiek nie ma większego znaczenia z perspektywy ustaleń odnoszących się do problematyki merytorycznej Raportu – tj. zarządzania procesem starzenia się elektrowni jądrowych (względnie reaktorów badawczych). Tym niemniej, zważywszy, że Raport ENSREG jest pierwszym raportem z tematycznej wzajemnej oceny w krótkiej historii tej instytucji, takie, a nie inne ustrukturyzowanie Raportu (ujęcie wskazanych powyżej, dodatkowych części) zdaje się być uzasadnione.

Na marginesie niniejszych rozważań warto również odnieść się krótko do kwestii ściśle merytorycznych ustaleń Raportu ENSREG, które, co do zasady, pozostają poza zakresem niniejszego opracowania. Według wskazań Raportu, dość paradoksalnie, największe strukturalne deficyty w zakresie objętym badaniem w ramach ostatniego TPR dotyczą programów zarządzania starzeniem się reaktorów badawczych. Prawdopodobnie, zaniedbanie to spowodowane jest niekomercyjnym charakterem tych instalacji oraz ich stosunkowo niewielką mocą i w związku z tym, potencjalnie niewielkim zagrożeniem. W związku z ustaleniami Raportu, poszczególne państwa rzeczywiście muszą jednak podjąć określone działania naprawcze, w celu odpowiedniego dostosowania właściwych dla reaktorów badawczych AMPs<sup>45</sup>.

Konkludując, uznać należy, że wprowadzona Dyrektywą 2014 procedura TPR ma realny potencjał, aby w kolejnych latach stanowić dodatkową, istotną gwarancję stałej poprawy bezpieczeństwa jądrowego w UE. Wiele jednak zależy od tego czy kolejne tematy badań TPR będą tak samo praktycznie istotne i rzetelnie potraktowane przez partycypujące podmioty, jak temat ostatniego badania. Raz jeszcze trzeba bowiem podkreślić, że zarówno nowa regulacja, jak też problematyka przewodnia badania (i w konsekwencji Raportu), były inspirowane wydarzeniami w obiekcie energetyki jądrowej *Fukushima Daiichi*. Zmiana ładu regulacyjnego w zakresie bezpieczeństwa jądrowego UE jest więc wynikiem potrzeb praktyki, a nie abstrakcyjnej idei legislacyjnej.

---

<sup>45</sup> Raport ENSREG, s. 69-70.

## 5. Bibliografia

### Akty prawne

1. Dyrektywa Rady 2014/87/EURATOM z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, Dz.Urz.UE z 25 lipca 2014 r., L 219/42.

### Publikacje

1. ENSREG, *1st Topical Peer Review Report "Ageing Management"*, October 2018, European Nuclear Safety Regulator's Group, <[http://www.ensreg.eu/sites/default/files/attachments/hlg\\_p2018-37\\_160\\_1st\\_topical\\_peer\\_review\\_report\\_2.pdf](http://www.ensreg.eu/sites/default/files/attachments/hlg_p2018-37_160_1st_topical_peer_review_report_2.pdf)> dostęp: luty 2019
2. IRSN, *Situation of the contamination of the marine environment in 2015, following the Fukushima Daiichi nuclear power plant accident*, Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire, March 2016, <[https://www.irsn.fr/EN/publications/thematic-safety/fukushima/fukushima-2016/Documents/22-IRSN\\_Fukushima-2016\\_Environment-Marine-Contamination\\_201603.pdf](https://www.irsn.fr/EN/publications/thematic-safety/fukushima/fukushima-2016/Documents/22-IRSN_Fukushima-2016_Environment-Marine-Contamination_201603.pdf)>, dostęp: styczeń 2019
3. Y. Kim, M. Kim, W. Kim, Effect of Fukushima Nuclear Disaster on the Global Public Acceptance of Nuclear Energy, *Energy Policy*, Vol. 61, October 2013, pp. 822-828
4. OECD & NEA, *Five Years after the Fukushima Daiichi Accident: Nuclear Safety Improvements and Lessons Learnt*, Organisation for Economic Cooperation and Development and Nuclear Energy Agency, No. 7284

### Artykuły prasowe

1. D. Batty, Japan shuts down last working nuclear reactor, *The Guardian*, 5 May 2012 12.35 BST, <<https://www.theguardian.com/world/2012/may/05/japan-shuts-down-last-nuclear-reactor>>, dostęp: marzec 2019
2. Japan Times, Seven years on, radioactive water at Fukushima plant still flowing into ocean, study finds, *The Japan Times*, 29th March 2018,;

<<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/03/29/national/seven-years-radioactive-water-fukushima-plant-still-flowing-ocean-study-finds/#.XAFY5PZFzsZ>>, dostęp: wrzesień 2018

3. R. Harding, Fukushima nuclear disaster: did the evacuation raise the death toll?, *The Financial Times*, 11th March 2018, available at: <<https://www.ft.com/content/000f864e-22ba-11e8-add1-0e8958b189ea>>, dostęp: listopad 2018

### **Strongy internetowe**

1. IAEA, *INES*, International Atomic Energy Agency Information Series, International Atomic Energy Agency, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/ines.pdf>>, dostęp: marzec 2019
2. National Police Agency of Japan, Emergency Disaster Countermeasures Headquarters, *Police Countermeasures and Damage Situation associated with 2011 Tohoku district – off the Pacific Ocean Earthquake September 10, 2018*, <[https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo\\_e.pdf](https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo_e.pdf)>, dostęp: listopad 2018
3. NOAA, U.S. Department of Commerce, *Earthquakes and Nuclear Power Plants*, National Oceanic and Atmospheric Administration, <<http://sos.noaa.gov/Datasets/dataset.php?id=469>>, dostęp: listopad 2018
4. PAA, *Topical Peer Review – ENSREG*, Państwowa Agencja Atomistyki, <[http://www.paa.gov.pl/strona-445-topical\\_peer\\_review\\_ensreg.html](http://www.paa.gov.pl/strona-445-topical_peer_review_ensreg.html)>, dostęp: styczeń 2019
5. WNA, *Fukushima Daiichi Accident* (Updated October 2018), World Nuclear Association, <<http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx>>, dostęp: luty 2018

**mgr Maciej Pewiński**

**Przepisy prawne w prawodawstwie unijnym, węgierskim oraz polskim  
dotyczące skutków stosowania przez przedsiębiorców  
niedozwolonych postanowień umownych na tle kredytów  
indeksowanych do kursu waluty obcej lub denominowanych w walucie  
obcej**

**1. Wstęp**

Przedmiotowy artykuł ma na celu omówienie przepisów chroniących konsumentów przed stosowaniem przez przedsiębiorców zapisów umownych, które są niedozwolonymi klauzulami umownymi (ang. *unfair contract terms*).

Artykuł oparto na analizie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1</sup>, legislacji Polski, legislacji Węgier oraz Dyrektywy Rady 93/13/EWG o nieuczciwych klauzulach umownych<sup>2</sup>, będącej najważniejszym wspólnotowym aktem prawnym zapewniającym ochronę interesów konsumentów jako słabszej strony stosunku prawnego w umowach zawieranych z przedsiębiorcami.

Rozważania zostały poczynione na gruncie przepisów prawnych dotyczących niedozwolonych postanowień umownych w różnych systemach prawnych, w ustawodawstwie węgierskim, polskim oraz unijnym.

Przedmiotem rozważań były umowy kredytu indeksowanego do kursu waluty obcej lub umowy kredytu denominowanego w walucie obcej, które w przeszłości były oferowane przez banki (będące przedsiębiorcami), a zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, a przede wszystkim sądów krajowych były uznawane za zawierające w swojej treści klauzule abuzywne, nazywane również niedozwolonymi klauzulami umownymi. Ze względu na ograniczony zakres opracowania, pewne kwestie zostały tylko zasygnalizowane.

Warto również dodać, że sprawy kredytów indeksowanych lub denominowanych w walucie obcej nie są tylko wyłącznie materią zainteresowania sądów polskich, ale

---

<sup>1</sup> Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt C-26/13, LEGALIS nr 966197

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 05.04.1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. U. UE L z dnia 21 kwietnia 1993 r.).

również sądów hiszpańskich, węgierskich, rumuńskich, chorwackich oraz słoweńskich. Również w tych państwach kredyty indeksowane lub denominowane w walucie CHF cieszyły się dużą popularnością. W Polsce te umowy nazywane są głównie przez media „*umowami frankowymi*”.

## 2. Rys historyczny

Historycznie, produkty bankowe znane jako kredyty powiązane z kursem waluty obcej oferowane były najpierw w Australii (kryzys początku lat 90-tych), a następnie w Austrii, Hiszpanii oraz krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce.

W Polsce szczyt popularności udzielania takich kredytów przypadał głównie na okres 2005-2008 r. Zgodnie z Raportem NIK w latach 2006-2017 zawarto 620,3 tysiąca umów kredytowych powiązanych z walutą obcą.<sup>3</sup> Sytuacja kredytobiorców zaciągających i spłacających kredyty zarówno kredyty indeksowane oraz denominowane w walucie obcej, zwłaszcza powiązanych z walutą CHF była w zakresie kosztów związanych z kredytem korzystniejsza niż kredytobiorców posiadających klasyczny kredyt hipoteczny w złotówkach aż do momentu pełnego urynkwienia się kursu CHF, czyli do daty 15.01.2015 r. Tego dnia bank centralny Szwajcarii podjął decyzję o porzuceniu polityki obrony minimalnego kursu wymiany euro na franka szwajcarskiego. W wyniku tej decyzji waluta szwajcarska umocniła się znacząco względem innych walut, w tym oczywiście również wobec złotówki, euro czy forinta. Również na Węgrzech taki typ produktu był bardzo popularny.<sup>4</sup>

Wzrost kursu walut CHF przełożył się na podwyższenie wysokości rat kredytowych kredytobiorców posiadających kredyty indeksowane oraz denominowane w walucie CHF powodując u niektórych kredytobiorców problemy ze spłatą swoich zobowiązań.

---

<sup>3</sup> Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK, Departament Budżetów i Finansów, nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17566,vp,20139.pdf>, (dostęp 10 stycznia 2019 r.), s. 33.

<sup>4</sup> Zgodnie z danymi za drugie półrocze roku 2012 przedstawionymi przez Magyar Nemzeti Bank (węgierski bank narodowy) zadłużenie węgierskich gospodarstw domowych na rzecz instytucji kredytowych z tytułu kredytów wynosiło 32,56% PKB, z czego 18,54% PKB, to jest 5289 mld HUF, odpowiada kredytom denominowanym w walucie obcej, podobnie jak kredyt będący przedmiotem postępowania głównego. Jeśli chodzi o kredyty wyrażone we frankach szwajcarskich, to było one udzielane na dużą skalę nie tylko na Węgrzech, ale również w innych państwach, w szczególności w Polsce i w Chorwacji, dane za: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=147762&pageIndex=0&doclang=pl&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8878433#Footnote2> (dostęp 10 stycznia 2019 r.)

Ten mechanizm doprowadził do licznych procesów sądowych, w których główną osią sporu są kwestie związane z abuzywnością niektórych klauzul umownych.

### 3. Ustawodawstwo unijne

Podstawowym aktem ochrony praw konsumentów w Unii Europejskiej jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>, a konkretnie artykuł 169. Przywołany artykuł zawiera w swojej treści podstawowe wytyczne co do sfery ochrony dóbr konsumenta, a także przysługujące konsumentowi prawa. Ochrona konsumenta opiera się na idei, że konsument jest słabszą stroną obrotu i z tego faktu należy mu się ochrona szczególnego rodzaju.<sup>6</sup> Zgodnie z bogatym dorobkiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości ochronę interesów konsumenta może uzasadniać ograniczenie swobód podstawowych.<sup>7</sup> Prawo konsumenta do informacji zostało uznane przez TS jako wymóg usprawiedliwiający wprowadzenie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów i pozostałych swobodach. Obecnie prawo unijne dąży do wzmocnienia obowiązków informacyjnych wobec konsumenta, edukacji konsumentów w zakresie ich praw.

Dyrektywa Rady 93/13/EWG zawiera definicję klauzuli niedozwolonej, którą należy rozumieć jako postanowienie, którego wprowadzenie do umowy stoi w sprzeczności z wymaganiami dobrej wiary, jest niekorzystne dla konsumenta oraz prowadzi do naruszenia równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami stron wynikającymi z umowy. Przywoływana dyrektywa zawiera również zapisy traktujące o tym, że wszelkie postanowienia umowne w umowach zawieranych z konsumentem winny być sporządzone językiem prostym i zrozumiałym dla konsumenta.

Dyrektywa ponadto wprowadza zasadę, że wszystkie wątpliwości interpretacyjne pojawiające się podczas dokonywania wykładni danego postanowienia umownego należy interpretować na korzyść konsumenta zgodnie z zasadą *in dubio contra proferentem*. Skutkiem prawnym uznania klauzuli za niedozwoloną jest jej bezskuteczność wobec konsumenta.

---

<sup>5</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390).

<sup>6</sup> K. Cseres, The interplay between consumer protection and competition law in the EC, European Consumer Law Journal 2005, nr 2, s. 92-93.

<sup>7</sup> zob. M. Szpunar, *Wpływ wyroku w sprawie Cassis de Dijon na podstawowe swobody rynku wewnętrznego - spojrzenie z perspektywy 30 lat*, (w:) *O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, K. Kuźmich (red.), s. 1161-1163.



Zgodnie z treścią dyrektywy stwierdzenie abuzywności danego postanowienia umownego ma skutek *ex tunc* (we wszystkich Państwach Członkowskich).

Kontrola czy dane postanowienie w umowie zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem, zgodnie z orzecznictwem TSUE powinno być dokonane *ex officio*.<sup>8</sup>

Dyrektywa Rady 93/13/EWG zawiera wskazania co do wymagań nakładanych na Państwa Członkowskie w zakresie minimalnego poziomu ochrony interesów konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi przedsiębiorców, polegających na umieszczaniu przez nich klauzul niedozwolonych inaczej zwanych postanowieniami abuzywnymi.

Dyrektywa 93/13/EWG opiera się na modelu minimalizacji harmonizacji, czyli pozostawieniu Państwom Członkowskim możliwości wprowadzenia w prawie krajowym przepisów, które zapewnią konsumentom wyższy poziom ochrony interesów niż postulowany w przepisach przedmiotowej dyrektywy.<sup>9</sup> Powyższe wynika bezpośrednio z treści artykułu 1 ust. 1 wraz z artykułem 8 dyrektywy. Artykuł pierwszy dyrektywy 93/13 stanowi, że *„Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do nieuczciwych warunków umownych w umowach zawieranych pomiędzy sprzedawcą lub dostawcą a konsumentem.”* Natomiast art. 8 dyrektywy 93/13/EWG ma następujące brzmienie *„W celu zapewnienia wyższego stopnia ochrony konsumenta Państwa Członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać bardziej rygorystyczne przepisy prawne zgodne z Traktatem w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.”*. Oba te przepisy wyrażają model minimalizacji harmonizacji przepisów dotyczących ochrony konsumenta.

Polskie przepisy dotyczące klauzul abuzywnych wynikają z transpozycji do krajowego systemu prawa przepisów Dyrektywy Rady nr 93/13/EWG. Również przepisy ustawodawstwa węgierskiego w tym zakresie są transpozycją przepisów Dyrektywy Rady nr 93/13/EWG.

#### **4. Ustawodawstwo polskie dot. niedozwolonych klauzul umownych**

---

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z 04.06.2009 r. w sprawie C-243/08 (ECLI:EU:C:2009:350).

<sup>9</sup> R. Trzaskowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz, t. III. Zobowiązania. Część Ogólna, Komentarz do art. 385 (1) k.c.*, J. Gudowski (red.), pkt 1, LEX.

Przepisy art. 385 (1) – (3) k.c. zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.<sup>10</sup> Powyższa regulacja była umotywowana dążeniem do zgodności polskiego prawa do wymagań wynikających z dyrektywy 93/13/EWG. Zgodnie z powyższym należy pamiętać o wykładni polskich przepisów zgodnie z celem i zamierzeniami dyrektywy 93/13/EWG.<sup>11</sup>

Zgodnie z orzecznictwem TSUE sąd krajowy jest zobowiązany do interpretacji przepisów krajowych zgodnie z literą i brzmieniem prawa unijnego, a więc zgodnie z dyrektywami.<sup>12</sup> Powyższe przepisy mają stanowić rdzeń systemu kontroli treści postanowień umownych (treści umowy) narzucanych przez przedsiębiorcę.

Uregulowania polskie odnoszące się do kwestii niedozwolonych postanowień umownych ograniczają się do stosunków pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami, czyli w płaszczyźnie B2C (*business to consumer*).

Artykuły 385 (1) k.c. do artykułu 385 (3) k.c.<sup>13</sup> odnoszą się do wszelkich umów zawieranych pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, których postanowienia nie były indywidualnie negocjowane.

Artykuł 385 (1) k.c. zawiera następującą treść:

„§ 1. Postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nie uzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny.

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 02.03.2000 r. - Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów i odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. z 2000 nr 22 poz. 271 ze zm.).

<sup>11</sup> B. Wyżykowski, *Skutki uznania abuzywności postanowienia umowy w kontroli incydentalnej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 8, 2017, s. 77.

<sup>12</sup> Wyr. TSUE z 10.04.1984 r. w sprawie 14/83 (ECLI:EU:C:1984:153).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 1025, 1104, 1629, 2073, 2244. ze zm.), dalej jako k.c.

§ 2. Jeżeli postanowienie umowy zgodnie z § 1 nie wiąże konsumenta, strony są związane umową w pozostałym zakresie.

§ 3. Nie uzgodnione indywidualnie są te postanowienia umowy, na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu. W szczególności odnosi się to do postanowień umowy przejętych z wzorca umowy zaproponowanego konsumentowi przez kontrahenta.

§ 4. Ciężar dowodu, że postanowienie zostało uzgodnione indywidualnie, spoczywa na tym, kto się na to powołuje.”

Zakres kontroli jest szeroki i odnosi się do całości treści umowy, bez względu na to czy dana umowa została zawarta z użyciem np. wzorca umownego, czy też jednostronnie narzucona. Kontroli zatem będą podlegały najczęściej: umowa, regulaminy ogólne warunki umowne, wszelkie załączniki stanowiące integralną część danej umowy.

Jeśli dane postanowienie umowne zostanie uznane za niedozwolone w myśl artykułu 385 (1) k.c. strony nie są nim związane, a w jego miejsce w danym stosunku prawnym wchodzi prawa i obowiązki stron wynikające z norm względnie wiążących. Pozostała część umowy pozostaje ważna, o ile może być wykonywana bez abuzywnej klauzuli. Postanowienie uznane za niedozwolone staje się bezskuteczne *ex lege*, z mocą wsteczną.

Podsumowując, aby stwierdzić, że dane postanowienia umowne mają charakter abuzywnych, muszą być spełnione następujące warunki; po pierwsze umowa została zawarta pomiędzy konsumentem, a przedsiębiorcą, po drugie dane postanowienie nie było indywidualnie negocjowane z konsumentem, po trzecie kwestionowane postanowienie nie dotyczy głównych świadczeń stron oraz po czwarte kształtuje prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy.

Przywoływane powyżej przepisy stanowią *lex specialis* wobec ogólnych przepisów dotyczących ochrony kontrahenta, czyli wobec art. 58 k.c., art. 353 (1) k.c. czy też art. 388 k.c. W związku z tym faktem będą stosowane w pierwszej kolejności podczas oceny danego postanowienia umownego łączącego konsumenta z przedsiębiorcą.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> R. Trzaskowski, op. cit., pkt 2.

## **5. Umowy kredytowe indeksowane/denominowane do kursu waluty obcej. Skutki abuzywności w polskim prawie**

Należy na wstępie zdefiniować czym jest umowa kredytu indeksowanego do waluty obcej oraz umowa kredytu denominowanego w walucie obcej.

Kredyt indeksowany do waluty obcej jest taką konstrukcją prawną, w której strony umowy kredytu uzgadniały, że kwota kredytu wyrażona jest w walucie polskiej, natomiast waluta obca jest jedynie pewnym miernikiem wartości, według którego była ustalana wysokość zobowiązań kredytobiorcy.

Zgodnie z praktyką obrotu gospodarczego, kwota kapitału kredytu wyrażona w złotych była przeliczana na walutę obcą w dniu wypłaty kredytu bądź w dniu wypłaty danej transzy. Najczęściej przy zastosowaniu kursu kupna danej waluty obcej znajdującego się w wewnętrznych tabelach kursowych banku i pozostaje wyrażona w walucie obcej przez cały okres kredytowania.<sup>15</sup> Przeliczona kwota na walutę obcą stanowi podstawę do ustalania wysokości rat kapitałowo-odsetkowych, ale spłata wymagalnych rat następuje już w walucie polskiej, najczęściej wedle kursu sprzedaży danej waluty obcej w dniu spłaty, również najczęściej według wewnętrznych tabel kursowych banku.

Natomiast umowa kredytu denominowanego w walucie obcej jest pozornie zbliżona do konstrukcji kredytu walutowego, ponieważ kwota kredytu w umowie jest wyrażona w walucie obcej. Niemniej inne zapisy umowne przesądzały o tym, że do fizycznego transferu tej waluty do kredytobiorcy nie dochodziło. Kredyt był uruchamiany w walucie polskiej. Spłata w tym modelu umowy następuje również w walucie polskiej, najczęściej przy wykorzystaniu bieżącego kursu sprzedaży danej waluty/dewizy obcej obowiązującego w dniu wymagalności danej raty.

Przechodząc do skutków prawnych dla kredytobiorców, którzy zawierali umowy kredytu powiązanego z walutą obcą, w przypadku uznania klauzul przeliczeniowych za niedozwolone postanowienia umowne należy wskazać, że w przypadku umów kredytu indeksowanego do kursu waluty obcej, umowa może być wykonywana z pominięciem zakwestionowanych klauzul. W takim przypadku umowa kredytu indeksowanego do waluty, *de facto* staje się umową kredytu złotowego

---

<sup>15</sup> Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Raport dotyczący spreadów, Warszawa 2009 r. s.6.

oprocentowanym stawką LIBOR.<sup>16</sup> Takie rozwiązanie jest przedmiotem sporu w orzecznictwie, niektóre sądy po przeprowadzaniu testu dochodzą do wniosku, że taka umowa (kredytu indeksowanego do kursu waluty obcej) po usunięciu z niej klauzul przeliczeniowych nie może być dalej wykonywana. Czy w takim razie może zaistnieć inny skutek uznania abuzywności klauzul w umowie kredytu indeksowanego do waluty obcej? Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Zarówno prawodawstwo europejskie, jak i również polskie dopuszcza wystąpienie skutku nieważności całej umowy.<sup>17</sup>

Te rozwiązanie, czyli nieważność całej umowy jest jedynym skutkiem prawnym, który może zaistnieć dla umowy kredytu denominowanego w walucie obcej.<sup>18</sup>

## **6. Ustawodawstwo węgierskie**

Analizując zapisy węgierskiego kodeksu cywilnego, możemy zauważyć wiele podobieństw względem regulacji polskich. Wynika to z faktu, że obie te regulacje są transpozycją zapisów Dyrektywy 93/13/EWG.

Węgierski kodeks cywilny<sup>19</sup> w artykule 209 w brzmieniu obowiązującym w chwili okresie zawierania umów „frankowych”<sup>20</sup> miał następujące brzmienie:

- „1. Ogólne warunki umów, jak również warunki umowy zawartej z konsumentem, które nie były indywidualnie negocjowane, są warunkami nieuczciwymi, jeżeli wbrew wymogom dobrej wiary i lojalności określają prawa i obowiązki stron wynikające z umowy w sposób jednostronny i nieuzasadniony, ze szkodą dla tej strony, która nie ustanowiła tych warunków umownych.
2. W celu ustalenia, czy dany warunek umowy jest nieuczciwy, należy zbadać wszystkie okoliczności, które istniały w chwili zawierania umowy i doprowadziły do

---

<sup>16</sup> Takie stanowisko jest wyrażone między innymi w orzeczeniu Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt I C 316/15 oraz w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 565/17.

<sup>17</sup> Takie stanowisko jest prezentowane między innymi w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa 632/17.

<sup>18</sup> Takie stanowisko polskiej judykatury jest prezentowane między innymi w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I C 776/16.

<sup>19</sup> Act IV of 1959 On the Civil Code of the Republic of Hungary, tłumaczenia przepisów na język polski dokonano z języka angielskiego.

<sup>20</sup> Okres lat 2007-2008.

jej zawarcia, a także rodzaj umówionej usługi i stosunek spornego warunku do pozostałych postanowień umowy lub innych umów.

[...]

4. Przepisy dotyczące nieuczciwych warunków umownych nie mają zastosowania do postanowień umownych, które określają główny przedmiot umowy, ani też do postanowień, które określają wzajemny stosunek między świadczeniem a wynagrodzeniem”.

Ze skutkiem od dnia 22 maja 2009 r. art. 209 ust. 4 i 5 węgierskiego kodeksu cywilnego otrzymał następujące brzmienie:

„4. Okoliczność, że ogólne warunki umowy lub postanowienia umowy zawartej z konsumentem, które nie były negocjowane indywidualnie, nie zostały zredagowane w sposób jasny lub zrozumiały, sama w sobie uzasadnia ich nieuczciwy charakter.

5. Przepisy dotyczące nieuczciwych warunków umownych nie mają zastosowania do postanowień umownych, które określają główny przedmiot umowy, ani też do postanowień, które określają wzajemny stosunek między świadczeniem a wynagrodzeniem, pod warunkiem, że postanowienia te zostały sformułowane jednoznacznie i w sposób zrozumiały”.

Zgodnie z art. 237 powołanego kodeksu:

„1. W przypadku braku skuteczności umowy należy przywrócić stan istniejący przed jej zawarciem.

2. jeżeli nie można przywrócić stanu istniejącego przed zawarciem umowy, sąd stwierdzi, że umowa pozostaje skuteczna do chwili wydania orzeczenia. Bezskuteczna umowa może zostać uznana za ważną, o ile można usunąć powód jej bezskuteczności, w szczególności w umowach» lichwiarskich «, gdzie istnieje oczywista nierówność pomiędzy świadczeniami stron, poprzez usunięcie nieproporcjonalnej korzyści. W przypadkach tych należy nakazać zwrot należnego świadczenia, w danym wypadku bez świadczenia wzajemnego”.

Artykuł 239 węgierskiego kodeksu cywilnego stanowi:

„1. W przypadku częściowej bezskuteczności umowy umowa przestaje obowiązywać w całości tylko w przypadku, gdyby strony nie zawarły tej umowy bez jej bezskutecznej części. Przepis prawa może stanowić inaczej.

2. W przypadku częściowej bezskuteczności umowy konsumenckiej umowa przestaje obowiązywać tylko wtedy, gdy nie może być wykonana bez części pozbawionej skuteczności”.

Zgodnie z art. 239/A ust. 1 tego kodeksu:

„Strony mogą wnieść pozew o stwierdzenie bezskuteczności umowy lub któregokolwiek z warunków umowy (bezskuteczność częściowa), bez konieczności wnoszenia tym samym o zastosowanie skutków takiej bezskuteczności”.

Dokonując porównania przepisów polskich z węgierskim możemy zauważyć, że zakres podmiotowy regulacji z zakresu niedozwolonych postanowień umownych jest tożsamy. Oba państwa ograniczyły zakres stosowania tych regulacji do umów zawieranych pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą, czyli w modelu B2C (*business to consumer*). Na marginesie warto wspomnieć, że niektóre państwa członkowskie np. Hiszpania oraz Niemcy zdecydowały się na rozszerzenie tego zakresu na umowy zawierane przy użyciu wzorców pomiędzy przedsiębiorcami, a więc modelem profesjonalnym B2B (*business to business*).

Podobnie jak w przypadku polskich przepisów, również na Węgrzech, aby dane postanowienie mogło zostać uznane za niedozwolone muszą być spełnione następujące warunki: jedna ze stron musi posiadać status konsumenta, dane postanowienie umowne nie mogło być wynikiem indywidualnych negocjacji pomiędzy stronami kontraktu, postanowienie jest sprzeczne z wymogami lojalności i dobrej wiary oraz nie dotyczy świadczeń głównych.

Również skutki prawne uznania za abuzywne danych postanowień umownych są tożsame jak w ustawodawstwie polskim. W pierwszej kolejności zaistnieje skutek bezskuteczności danego postanowienia umownego dla konsumenta ze skutkiem *ex tunc*. Jeśli jednak umowa nie może być dalej wykonywana to wtedy może również zaistnieć skutek nieważności całej umowy.

## **7. Stan obecny**

Obecnie w Polsce sprawy „frankowe” stały się przedmiotem bardzo wielu postępowań sądowych. Kredytobiorcy występują do sądów o przeprowadzenie kontroli incydentalnej swoich umów pod kątem występowania w nich klauzul abuzywnych. Również zarzuty dotyczące abuzywności są podnoszone przez kredytobiorców, którzy zostali pozwani przez bank. O aktualności tego tematu świadczy jego skala. Zgodnie z wypowiedzią Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie, co piąta wpływająca sprawa do Sądu Okręgowego w Warszawie jest sprawą „frankową”.<sup>21</sup>

Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy sądy powszechne węgierskie również w tym momencie są również zajęte procedowaniem takiej ilości spraw „frankowych”? Odpowiedź na to pytanie jest przecząca. Dlaczego sądy węgierskie nie są obecnie zaabsorbowane rozstrzyganiem spraw „frankowych”? Wynika to z faktu, że ustawodawca węgierski dokonał ustawowego systemowego rozwiązania kwestii kredytów „frankowych”. Za pomocą ustaw „DH1”<sup>22</sup> oraz „DH3”<sup>23</sup> wprowadzono ustawowe przewalutowanie „kredytów frankowych” na forinty.

Czy w Polsce również rozważa się systemowe przewalutowanie „kredytów frankowych”? Obecnie w sejmie znajdują się obecnie 4 projekty ustaw dotyczące „frankowiczów”. Wśród tych ustaw warto wyróżnić poselski projekt „o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów”<sup>24</sup>, który przewiduje w pewnym zakresie przewalutowanie kredytów powiązanych z kursem waluty obcej na walutę krajową, w czym przypomina regulacje węgierskie.

Jednakże biorąc pod uwagę, że projekt nie został złożony przez partię rządzącą, projekt ten nie ma większych szans na uchwalenie. Procedowany jest również prezydencki projekt ustawy związany z kwestią „frankową”.<sup>25</sup> Jednakże, tematyka tego projektu nie przedstawia rozwiązania tożsamego jak na Węgrzech. Ustawa

---

<sup>21</sup><https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-w-procedurze-cywilnej-opinia-prezes-sadu-okregowego-w-328746.html>.

<sup>22</sup> Ustawa XXXVIII z 2014 r. (Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. Törvény).

<sup>23</sup> Ustawa LXXVII z 2014 r. – (Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. Törvény).

<sup>24</sup> Druk sejmowy nr 729 z 28 kwietnia 2016 r.  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2766251DBDB9B061C1257FF50027313D/%24File/729.pdf>  
(dostęp 10 czerwca 2019 r.).

<sup>25</sup> Druk sejmowy nr 1853 z 1 sierpnia 2017 r.  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2915C2C60FF153AAC12581A90046A121/%24File/1863.pdf>  
(dostęp 10 czerwca 2019 r.).



prezydencka dotyczy w dużej mierze wsparcia kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, a nie rozwiązania powszechnego rozumianego jako przewalutowania owych kredytów na złotówki np. po kursie z dnia wypłaty tego kredytu bądź po innym kursie ustalonym przez państwo.

## **8. Podsumowanie**

Przepisów chroniące konsumentów (zawarte w kodeksie cywilnym) w Polsce oraz na Węgrzech przed stosowaniem przez przedsiębiorców zapisów umownych, które są niedozwolonymi klauzulami umownymi są niemal identyczne. Wynika to z faktu, że są one transpozycją przepisów unijnych. Dyrektywa 93/13/EWG wprowadza pewne minimum legislacyjne dotyczące ochrony konsumentów przed nieuczciwymi klauzulami umownymi, które zostało zaimplementowane zarówno do polskiego jak i węgierskiego systemu prawnego.

Widać natomiast rozbieżność w zakresie innych rozwiązań legislacyjnych dotyczących kwestii „kredytów frankowych”. Ustawodawca węgierski dokonał przewalutowania z mocy prawa kredytów powiązanych z kursem waluty obcej. W Polsce brak jest tożsamego rozwiązania. Należy tytułem słowa końcowego zadać pytanie, czy Polska powinna wzorem Węgier dokonać przewalutowania „kredytów frankowych” na złotówki, czy może Polska powinna szukać innych rozwiązań prawnych, które doprowadziłyby do rozwiązania „kwestii frankowej” w Polsce.

Niewątpliwie kwestia „kredytów frankowych” jest istotnym problemem prawnym oraz społecznym w Polsce i należy poszukiwać rozwiązań prawnych, które umożliwią lepszą ochronę interesów prawnych konsumentów, w sytuacji występowania niedozwolonych klauzul umownych.

## 9. Bibliografia

### Akty prawne:

1. Act IV of 1959 On the Civil Code of the Republic of Hungary,
2. Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 05.04.1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. U. UE L z dnia 21 kwietnia 1993 r.),
3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390),
4. Ustawa z dnia 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 1025, 1104, 1629, 2073, 2244. ze zm.)
5. Ustawa z dnia 02.03.2000 r. - Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów i odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. z 2000 nr 22 poz. 271 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 2187, 2243, 2354.),
7. Ustawa XXXVIII z 2014 r. (Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. Törvény),
8. Ustawa LXXVII z 2014 r. – (Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. Törvény).

### Artykuły naukowe:

1. B. Wyżykowski, *Skutki uznania abuzywności postanowienia umowy w kontroli incydentalnej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 8, 2017,
2. J. Czabański, *Walutowe klauzule waloryzacyjne w umowach kredytów hipotecznych. Analiza problemu.*, Palestra nr 6/2016, s.63-83.
3. K. Cseres, *The interplay between consumer protection and competition law in the EC*, European Consumer Law Journal 2005, nr 2,

4. M. Szpunar, *Wpływ wyroku w sprawie Cassis de Dijon na podstawowe swobody rynku wewnętrznego - spojrzenie z perspektywy 30 lat*, (w:) *O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, K. Kuźmich (red.), s. 1161-1163,

#### **Komentarze:**

1. J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz, t. III. Zobowiązania. Część Ogólna*, LEX,

#### **Orzecznictwo:**

1. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 565/17,
2. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa 632/17,
3. wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt I C 316/15,
4. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I C 776/16,
5. wyrok TSUE z 10.04.1984 r. w sprawie C 14/83 (ECLI:EU:C:1984:153),
6. wyrok TSUE z 04.06.2009 r. w sprawie C-243/08 (ECLI:EU:C:2009:350),
7. wyrok TSUE z 14.06.2012 r. w sprawie C 618/10 (ECLI:EU:C:2012:349),
8. wyrok TSUE z 30.04.2014 r. w sprawie C 26/13 (ECLI:EU:C:2014:282),
9. wyrok TSUE z 20.09.2018 r. w sprawie C 51/17 (ECLI:EU:C:2018:750).

#### **Inne źródła:**

1. Druk sejmowy nr 729 z 28 kwietnia 2016 r.  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2766251DBDB9B061C1257FF50027313D/%24File/729.pdf> (dostęp 10 stycznia 2019 r.),
2. Druk sejmowy nr 1853 z 1 sierpnia 2017 r.  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2915C2C60FF153AAC12581A90046A121/%24File/1863.pdf> (dostęp 10 stycznia 2019 r.),

3. Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK, Departament Budżetów i Finansów, nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17566,vp,20139.pdf>, (dostęp 10 stycznia 2019 r.),
4. Opinia Rzecznika Generalnego Nilsa Wahla przedstawiona w dniu 12.02.2014 r. w sprawie C 26/13 (ECLI:EU:C:2014:85),
5. Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 03.05.2018 r. w sprawie C 51/17 (ECLI:EU:C:2018:303),
6. Raport dotyczący spreadów wydany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta z września 2009 roku, <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=6492> (dostęp 10 stycznia 2019 r.)
7. Raport Rzecznika Finansowego „Klauzule niedozwolone w umowach kredytów „walutowych”” z czerwca 2016 roku, [https://rf.gov.pl/pdf/Raport\\_RF\\_Kredyty\\_walutowe.pdf](https://rf.gov.pl/pdf/Raport_RF_Kredyty_walutowe.pdf) (dostęp 10 stycznia 2019 r.)

## **Związek Miast Polskich - najważniejszy reprezentant polskich samorządów w Europie?**

### **1. Sto lat Związku Miast Polskich**

W 2017 roku minęło dokładnie sto lat od założenia najstarszej polskiej organizacji samorządowej, spośród naszych organizacji samorządowych jedynie Związek Miast Polskich ma tak długą tradycję. Dane mu było jednak działać tylko przez połowę czasu, jaki upłynął od chwili założenia. Między okresami 1917-1939 i 1991-2017 była półwiekowa wyrwa. Jest to zatem tak naprawdę historia dwóch różnych organizacji. Ta sama nazwa i misja, sieć miast podobna (acz inna ze względu na przesunięcie granic), problemy miast też podobne - ale inne konteksty społeczne, państwowe, geopolityczne. Te konteksty czyniły dużą różnicę między związkiem przed i powojennym. Reaktywując Związek w 1991 roku, o tym przedwojennym wiedziano, że był i niewiele więcej.

Miasta w młodej Polsce okresu międzywojennego tworzyły związek przede wszystkim po to, aby za jego pośrednictwem wpływać na rząd i parlament. Opis działań „okołolegislacyjnych” stanowi więc jedną z dwóch głównych osi niniejszej pracy. Drugą osią jest działalność międzynarodowa Związku - jako reprezentanta polskich samorządów, co obecnie stanowi jedną z najważniejszych misji zrestytuowanego związku. W jednym tekście nie da się jednak zamknąć dziejów organizacji tak dużej i aktywnej. Nawet zagadnienia z tych dwóch obszarów działalności są tu omówione wybiórczo, ze wskazaniem tych spraw i okresów, kiedy działalność ZMP zaznaczała się czymś szczególnym na tle ogólnej historii polskiego samorządu.

Bogactwo ogólnej tematyki ZMP wynika nie tylko z dużej aktywności Związku, lecz także z jego roli na tle innych organizacji samorządowych. W tym gronie ZMP jest strukturą najbardziej zróżnicowaną wewnętrznie. Zrzesza zarówno Warszawę, jak i miasteczka tysiąc razy od niej mniejsze, bardziej peryferyjne niż gminy wiejskie z obszarów metropolitalnych. Stąd pełna gama zainteresowań i problemów związanych ze Związkiem, od lokalnych po europejskie.

Tematykę działalności Związku Miast Polskich szczególnie warto poruszyć przy okazji 15 rocznicy wielkiego rozszerzenia Unii Europejskiej, przypomnieć o wkładzie Związku i samorządów miejskich w reprezentowanie Polski w tej organizacji. Polacy mało o tym wiedzą; w popularnym przekazie dominuje wątek rządowy. Podczas gdy

wiele pomysłów, projektów uchwał czy zwykłych opinii w Unii Europejskiej powstaje oddolnie – poczynając od samorządów.

## **2. Związek Miast Polskich – rys historyczny**

### **2.1. Czym jest ZMP?**

Związek Miast Polskich to najstarsza polska organizacja samorządowa o tradycji sięgającej czasów II Rzeczypospolitej. Posiada bogate tradycje międzywojenne. W latach 1917-1939 Związek aktywnie działał na polu lobbingu legislacyjnego, promocji gospodarczej i kulturalnej miast. Prowadził działalność wydawniczą i szkoleniową oraz szeroką wymianę doświadczeń. Współpracował także z podobnymi organizacjami w innych krajach.

Po drugiej wojnie światowej działalność Związku Miast Polskich została uniemożliwiona. W pierwszych po wojnie wolnych wyborach lokalnych (27 maja 1990 r.) pojawiła się inicjatywa odtworzenia Związku. W ciągu kilku miesięcy rady blisko 60 miast podjęły uchwały o przystąpieniu do Związku i w styczniu 1991 roku odbył się w Poznaniu - statutowej siedzibie Związku - jego Kongres Restytucyjny.

Związek Miast Polskich od 90. roku tworzy najnowszą historię polskiej, odrodzonej samorządności. Jest największą tego typu organizacją w Polsce, skupiającą ponad 300 miast, w których mieszka ponad 72% miejskiej ludności kraju. ZMP jest stowarzyszeniem miast, mającym na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich.

### **2.2. Powstanie oraz początki przedwojennego ZMP**

W obfitej dziś literaturze dotyczącej dziejów II Rzeczypospolitej, niewiele jest informacji na temat Związku Miast Polskich, organizacji samorządowej działającej w latach 1917-1939. Przypuszczać należy, iż przyczyną tego jest zbyt małe zainteresowanie historyków problematyką samorządu terytorialnego, jego instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami. O roli i znaczeniu Związku świadczy jednak chociażby fakt, że skupiał on ponad 84% miast polskich z 94% ogółu ludności miejskiej.<sup>1</sup>

Związek Miast Polskich powstał z utworzonego w 1917 r. Związku Miast Królestwa Polskiego, do którego dopiero w 1919 r. zaczęli dołączać przedstawiciele innych dzielnic odradzającego się państwa. Było wtedy jasne, że będzie się ono scalać wokół

---

<sup>1</sup> Makles K., Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939), Rocznik Historii Prasy Polskiej, T. XIV (2011), ISSN 1509-1074

stolicy. Znalazło to wyraz także w strukturach ZMP. Jego siedzibą była Warszawa. W okresie 1917-39 tylko w sumie przez dwa i pół roku prezesem ZMP był przedstawiciel innego miasta. Z powodu orientacji na stolicę, protoplastą Związku Miast Polskich stał się Związek Miast Królestwa Polskiego, a nie Związek Większych Miast Królestwa Galicji, utworzony 10 lat wcześniej.

O prymacie Kongresówki w powstającym ZMP nie zdecydowały tradycje i doświadczenia samorządowe. Pod tym względem była to dzielnica upośledzona nie tylko w stosunku do cieszących się autonomią Galicji i Śląska Cieszyńskiego, ale także do zaboru pruskiego.

Wcześniej niż Kongresówce istniał wspomniany Związek Większych Miast Królestwa Galicji. Miasta w zaborze austriackim były podzielone na 3 kategorie. Na tle ogólnych przepisów dotyczących gmin, ustawy Sejmu Krajowego stopniowo wprowadzały odrębny status dwóch miast wydzielonych - Krakowa (1866 r.) i Lwowa (1870 r.) - następnie 30 większych miast wskazanych w ustawie z 1889 r., wreszcie 138 innych miast i miasteczek w 1896 r.. Owe 30 większych miast utworzyło związek w 1907 roku.<sup>2</sup>

W dniu 21 listopada 1917 r. przedstawiciele 16 miast, posiadający odpowiednie pełnomocnictwa, podpisali akt założenia Związku Miast Królestwa Polskiego. Tym samym założycielami Związku są miasta: Warszawa, Lublin, Chełm, Częstochowa, Jędrzejów, Kalisz, Kielce, Łomża, Łódź, Nowy Dwór, Otwock, Piotrków Trybunalski, Płock, Radzymin, Sosnowiec i Włocławek. Komisja Organizacyjna na pierwszym posiedzeniu w dniach 8-9 grudnia 1917 r. wybrała na stanowisko Prezesa Adolfa Suligowskiego - radnego miasta Warszawy.

Na zjeździe w dniach 4-6 stycznia 1919 r. Związek Miast Królestwa Polskiego zmienił nazwę na **Związek Miast Polskich** i opowiedział się za szybkim połączeniem ze Związkiem Miast Małopolskich. Przedstawiciele „starszego brata” uczczono zapraszając do grona honorowych prezesów Zjazdu wiceprezydenta Krakowa - Karola Rollego, wiceprezydenta Lwowa - Filipa Schleichera, prezydenta Przemyśla - Józefa Kostrzewskiego oraz dyrektora Wojennego Zakładu Kredytowego w Krakowie - Tadeusza Dwernickiego.<sup>3</sup>

W 1919 r. odbyły się wybory samorządowe w wielu miastach byłego zaboru rosyjskiego. Prezes Suligowski przestał być radnym Warszawy, tym samym tracąc

---

<sup>2</sup> Mościcki B., *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019.

<sup>3</sup> Makles K., *Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939)*, *Rocznik Historii Prasy Polskiej*, T. XIV (2011), ISSN 1509-1074

prawo zasiadania we władzach ZMP. Trzeba więc było zwołać wyborczy zjazd Związku. Poza tym zachodziła konieczność omówienia wielu pilnych spraw związanych z tworzeniem państwa w warunkach wciąż trwającej wojny.

III Zjazd ZMP odbył się w Warszawie w dniach 6-8 grudnia 1919 r. z udziałem 67 delegatów oraz 51 gości z miast nie należących do Związku. Na prezesa wybrano wiceprezydenta Warszawy Artura Śliwińskiego. W nowych władzach ZMP geograficznie dominowała Warszawa, a partyjnie - PPS, który dobrze przygotował się do wyborów.

Niezadowoleni z takich dysproporcji doprowadzili do zwołania nadzwyczajnego, czwartego zjazdu już w dniach 4-6 stycznia 1920 r. Uczestniczyli delegaci 75 miast ze wszystkich zaborów i (po raz pierwszy na zjeździe ZMP) wysoki dostojnik państwowy - minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski. Nowe prezydium Zarządu było bardziej zrównoważone geograficznie. Prezesem został prezydent Poznania Jarogniew Drwęski, a wiceprezesami: wiceprezydent Lwowa Marcei Chłamtacz, prezydent Warszawy Piotr Drzewiecki, prezydent Krakowa Jan Kanty Fedorowicz i radny Warszawy Józef Zawadzki.

Do następnego, piątego zjazdu ZMP, który odbył się w dniach 9-11 kwietnia 1921 r. w Poznaniu (po raz pierwszy poza Warszawą), liczba członków Związku wzrosła ze 150 do ponad 330. Od 1922 Związek stopniowo systematyzował swoją działalność oraz stale się rozwijał. W 1939 roku, na ogólną liczbę 611 miast w Polsce, aż 515, czyli 84% należało do Związku. Mieszkało w nich 95% populacji polskich miast.<sup>4</sup>

Niestety po wybuchu II Wojny Światowej w 1939 roku Związek przestał funkcjonować na ponad pół wieku - choć nigdy nie został formalnie zlikwidowany czy rozwiązany.

### **2.3. Restytucja Związku Miast Polskich**

Pełnomocnik rządu Tadeusza Mazowieckiego ds. reformy samorządu terytorialnego - profesor Jerzy Regulski w każdym z 49 ówczesnych województw miał delegata, który przygotowywał wybory do rad gmin w dniu 27 maja 1990 r. W Poznaniu szefem biura takiego delegata był Janusz Krzyżaniak - doświadczony urzędnik, który pamiętał poznański magistrat jeszcze sprzed wojny, gdy pracował tam jego ojciec. Dzięki niemu wiedział, że przed wojną Związek Miast Polskich był ważną organizacją.

---

<sup>4</sup> Makles K., Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939), Rocznik Historii Prasy Polskiej, T. XIV (2011), ISSN 1509-1074



To właśnie Janusz Krzyżaniak jeszcze przed wyborami namówił nowych poznańskich samorządowców, aby reaktywować ZMP, bo - jak przekonywał - samorząd ma to do siebie, że jest zatamizowany, wobec czego musi mieć swoją reprezentację w stosunku do władzy centralnej, zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej.

Andrzej Porawski, który w 1990 r. jako przedstawiciel Komitetu Obywatelskiego „Solidarności” został radnym i członkiem Zarządu Miasta Poznania, wspomina:

- W dniach 3-4 sierpnia 1990 r. prezydent Elbląga Józef Gburzyński zorganizował I Konferencję Prezydentów Miast RP. Na zaproszenie odpowiedziało około stu samorządów. Ja pojechałem do Elbląga z prezydentem Poznania Wojciechem Szczęsnym Kaczmarem. Padło tam kilka głosów na temat tego, że warto by założyć jakąś organizację, ktoś wspomniał o przedwojennym Związku Miast Polskich. I wtedy prezydent Kaczmarek wygłosił przemowę, a ja przedstawiłem projekt statutu i projekt programu działania Związku. Wszyscy byli zszokowani, że to zostało już w tym stopniu przygotowane.<sup>5</sup>

Równoległe do Elbląga, z podobną inicjatywą wystąpił prezydent Gdańska Franciszek Jamroż. Spotkanie w Gdańsku odbyło się tydzień później - 11 sierpnia 1990 r. O ile w Elblągu dominowali prezydenci miast, to w Gdańsku równoważyła ich zbliżona liczba przewodniczących rad. Prezydent Jamroż uważał, że to właśnie oni powinni reprezentować miasta w związku, i że należy nadać mu formułę związku komunalnego (bo to ułatwi działalność gospodarczą), a nie stowarzyszenia.

Po spotkaniach w Elblągu i Gdańsku powstała Grupa Organizacyjna Związku, składającą się z reprezentantów ponad trzydziestu miast. Jej pracami kierował Wojciech Szczęśny Kaczmarek, sekretarzem był Andrzej Porawski.

17 sierpnia 1990 r. w Poznaniu Grupa Organizacyjna uchwaliła, że wychodząc z przesłanek wynikających z art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym i nie znajdując stosownej podstawy prawnej w obowiązujących przepisach (stowarzyszenie, związek komunalny) przedstawiciele samorządów miast polskich postanawiają utworzyć Związek Miast Polskich, będący kontynuacją tradycji istniejącego w okresie II Rzeczypospolitej Związku Miast Polskich.

Odwołanie do tradycji oznaczało zachowanie nazwy, chociaż niektórym jej skrót kojarzył się z działającym w latach 1948-57 Związkiem Młodzieży Polskiej. Spór, kto

---

<sup>5</sup> Mościcki B., *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019

powinien reprezentować miasto w związku, rozstrzygnięto salomonowo, pozostawiając decyzję radom miast.

Przyjęty 21 września 1990 r. w Poznaniu projekt statutu ZMP został rozesłany do wszystkich 832 polskich miast. Na przełomie listopada i grudnia liczba uchwał rad miejskich o przystąpieniu do Związku przekroczyła 50, zatem Grupa Organizacyjna postanowiła zwołać pierwsze zgromadzenie ogólne, nazywając je - dla podkreślenia rangi - Kongresem Restytucyjnym.

Kongres Restytucyjny Związku Miast Polskich odbył się 18-20 stycznia 1991 r. w Sali Sesyjnej Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z udziałem delegatów 60 miast (na 64, które do tego momentu nadesłały uchwały rad o przystąpieniu do Związku).

Pierwszy dzień obrad miał charakter roboczy: uchwalono regulamin obrad, powołano komisje Kongresu, przyjęto ordynację wyborczą. Część oficjalna odbyła się 19 stycznia 1991 r. Na przewodniczącego obrad wybrano przewodniczącego Grupy Organizacyjnej Związku - Wojciecha Szczęsnego Kaczmarskiego. Po przemówieniach powitalnych podjęto dyskusję nad statutem, następnie omówiono uchwałę programową oraz założenia budżetowe. Głównym punktem były wybory władz reaktywowanego Związku Miast Polskich. Jego prezesem został prezydent Poznania - Wojciech Szczęśny Kaczmarek.<sup>6</sup>

Początkowo ZMP zamierzał być związkiem komunalnym, ale Urząd Rady Ministrów uważał to za niemożliwe. Ostatecznie 26 lipca 1993 r. Sąd Wojewódzki w Poznaniu wpisał Związek Miast Polskich do rejestru stowarzyszeń pod numerem 1199.

#### **2.4. ZMP kiedyś i dziś – porównanie przedwojennej działalności Związku z obecną (po 1990 roku)**

Związek Miast Polskich ma bogatą historię. Tak w przeszłości jak i dziś istnienie Związku uważały miasta za niezbędną konieczność, szczególnie w sytuacji, gdy nie miały i nadal nie mają instytucjonalnej reprezentacji w sejmie i w senacie. Wymownym dowodem na potrzebę istnienia i działalności Związku jest liczba jego członków. Gdy w roku 1917 miast członkowskich było jedynie 16, to w 1939 - 515 na 611 miast, czyli 84,2 % wszystkich miast w Polsce, skupiających 94,7 % ogółu ludności zamieszkałej w miastach. W styczniu 1991 roku do Związku należało 65 miast, a w czerwcu 1994 - już 138, w tym 40 z 49 miast wojewódzkich, 34 spośród 45 miast liczących ponad

---

<sup>6</sup> Mościcki B., *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019

100.000 mieszkańców. W miastach związkowych mieszka obecnie niemal 80 % miejskiej ludności Polski.

Struktura organizacyjna i działalność Związku oparta jest na podstawowych dokumentach, jakimi są statuty. Pierwszy z nich przyjęty został na zjeździe założycielskim w Warszawie w 1917 roku. Ze względu na zachodzące zmiany w sytuacji politycznej, gospodarczej i administracyjnej kilkakrotnie był nowelizowany (1919, 1922, 1927). Nowy statut uchwalony został na Zgromadzeniu Ogólnym w Krakowie w 1931 roku. Do jego głównych założeń nawiązuje statut przyjęty na Kongresie Restytucyjnym w 1991 r., także kilkakrotnie nowelizowany przed jego zarejestrowaniem przez Sąd Wojewódzki w Poznaniu w 1993 roku.

Związek Miast Polskich starał się być organizacją apolityczną, chociaż w statutach i innych dokumentach nie ma na ten temat żadnego zapisu. Nie mniej do roku 1939 problemy polityczne uwidaczniały się w różnych sytuacjach, najczęściej na zjazdach. Ścierały się zasadniczo dwie koncepcje, umownie zwane: socjalna i liberalna. Zwolennicy pierwszej uważali, że obowiązkiem państwa i samorządu było zajmowanie się tymi problemami, zwolennicy koncepcji drugiej reprezentowali stanowisko odmienne.

W działającym obecnie Związku Miast Polskich nie uwidoczniły się żadne spory ideowo-polityczne. Wybory samorządowe w 1990 roku wygrały w miastach siły związane z obozem "Solidarności" i z Komitetami Obywatelskimi, skupiającymi działaczy opozycyjnych sprzed 1989 roku. Wyodrębnienie się partii politycznych, określanych mianem post-solidarnościowych, nie wpłynęło różnicująco na postawę działaczy Związku Miast Polskich w kwestiach samorządu terytorialnego i nie miało też wpływu na działalność samego Związku.

## **2.5. Organy i władze Związku**

Podstawowym organem Związku poza zjazdem - Zgromadzeniem Ogólnym był i jest Zarząd, w latach 1935 - 1939 także Rada Naczelna. Pracami Związku kierował i kieruje prezes, który jednocześnie przewodniczy Zarządowi. W latach 1917 - 1939 kierowało Związkiem 9 prezesów. Prezesami byli na ogół prezydenci miast (Jarogniew Drwęski, P. Drzewiecki, J.K. Fedorowicz, S. Nowodworski, Z. Słomiński, Stefan Starzyński), wiceprezydentem był A. Śliwiński, a przewodniczącym rady miejskiej Adolf Suligowski. Jedynie J. Zawadzki był radnym miejskim.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ludwik Krzywicki, *Zadania miasta ze stanowiska wymagań przyszłości*, Warszawa 1919

Od roku 1991, to jest od reaktywowania Związku Miast Polskich, jest on związany głównie z Poznaniem, nie tylko poprzez fakt, że to właśnie stolica Wielkopolski jest siedzibą Związku, lecz także dlatego, że przez ponad 19 lat to właśnie prezydenci miasta Poznania stali na jego czele. W latach 1991-1998 był to Wojciech Szczęsny Kaczmarek (prezydent Poznania), od roku 1998 do 2002 Piotr Uszok (prezydent Katowic), następnie Ryszard Grobelny (prezydent Poznania) - który pełnił tę funkcję przez 12 lat (2003-2015) najdłużej w historii Związku, obecnie od 2015 roku prezesem pozostaje Zygmunt Frankiewicz (prezydent Gliwic). <sup>8</sup>

Wszyscy prezesi znani są z działalności politycznej i gospodarczej, a przede wszystkim samorządowej. Kilku zajmowało się pracą naukową. Posłami na sejm byli: Adolf Suligowski, J. K. Fedorowicz, Stefan Starzyński; senatorami - A. Śliwiński, S. Nowodworski. Wszyscy doskonale rozumieli istotę samorządu terytorialnego i dogłębnie znali złożone problemy miast.

Zarząd powołał spośród przedstawicieli miast członkowskich komisje problemowo-robocze. Statutowy charakter posiadała Komisja Rewizyjna. Istotną rolę w działalności Związku spełniało i spełnia jego Biuro. Na czele Biura stoi dyrektor mianuje go Zarząd, a jego działalność podlega nadzorowi prezesa. Uprawnienia dyrektora są bardzo rozległe. Można zaryzykować stwierdzenie, że dyrektor Biura jest po prezesie osoba pierwszoplanową. Funkcję dyrektora od Kongresu Restytucyjnego do dziś pełni poznaniak Andrzej Porawski, nawiązujący do najlepszych tradycji działalności i funkcjonowania Związku Miast Polskich.

### **3. Działalność Związku na forum krajowym**

#### **3.1. Współpraca z innymi organizacjami samorządowymi**

Związek Miast Polskich w sprawach samorządowych ściśle współpracował i współpracuje z organizacjami i stowarzyszeniami samorządowymi. W latach II Rzeczypospolitej współpraca obejmowała trzy organizacje samorządowe: Związek miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich RP, jej efektem było m.in. utworzenie wspólnej Komisji Porozumiewawczej Organizacji Samorządowych, którą w 1931 roku przekształcono w Komisję Porozumiewawczą Centralnych Zrzeszeń Samorządowych. Działaczami kół regionalnych byli przeważnie aktywni członkowie władz Związku Miast Polskich.

---

<sup>8</sup> Mościcki B., *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019

Po wyborach samorządowych w 1990 r. powstały organizacje i związki samorządowe o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym (na ogół regionalnym). Związek Miast Polskich dążył do współpracy dwustronnej z poszczególnymi organizacjami i poszukiwał jednocześnie ogólnej platformy współpracy, integrującej wszystkie związki i stowarzyszenia gmin. Zaowocowało to w roku 1993 utworzeniem Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich oraz Unii Metropolii Polskich, w 1999 roku powstał natomiast Związek Powiatów Polskich.

### **3.2. Współpraca z rządem i parlamentem**

Przedwojenny Związek Miast Polskich postrzegany był jako wiarygodny partner przez instytucje społeczne, samorządowe i państwowe. Stąd też płynęły zaproszenia do udziału w różnorodnych radach i innych ciałach kolegialnych. W roku 1932 przedstawiciele Związku zasiadali w 16 radach i komisjach państwowych oraz 6 społecznych. Szczególnie aktywni byli w komisjach i radach, które decydowały o sprawach finansowych, dotyczących miast.

Związek do 1939 roku podlegał nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych (jak wszystkie stowarzyszenia) i jemu też był zobowiązany składać coroczne sprawozdania ze swej działalności. Kontakty z rządem nie ograniczały się jedynie do powyższego ministerstwa. W latach trzydziestych w Zjazdach Miast uczestniczyli premierzy Kazimierz Bartel i Felicjan Sławoj-Składkowski. W roku 1935 na Zjazd przybył prezydent Ignacy Mościcki. Dla omówienia pilnych spraw samorządowych delegacje Związku przyjmowali premierzy oraz ministrowie wielu resortów. Dla instytucjonalnej współpracy związków samorządowych z rządem w opiniowaniu problemów samorządu terytorialnego powołana została w 1927 roku Państwowa Rada Samorządowa. Niestety z winy rządu nie przejawiała szerszej działalności i po kilku formalnych spotkaniach zaprzestała funkcjonowania.

W analogicznych celach powołana została w 1993 roku Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jest ona forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego wobec problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i polityką państwa względem samorządu.

Komisja składa się z 24 przedstawicieli rządu i samorządu, po 12 przedstawicieli obu stron. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele 6 ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego (Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich, Związku Województw RP oraz Unii Miasteczek Polskich) – po dwóch z każdej korporacji. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do

spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. KWRiST działa od 1995 r.

KWRiST wyraża opinię dotyczącą projektu aktu prawnego na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Rada Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego zobowiązane są przedstawić Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków. Termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Opinia KWRiST dotycząca projektów dokumentów rządowych jest dołączana do projektu. Opinia może być pozytywna, pozytywna z uwagami lub negatywna. W przypadku braku uzgodnienia, każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad.

Związek Miast Polskich zabiegał tak w przeszłości jak i dziś o współpracę z członkami Parlamentu, interesującymi się zagadnieniami samorządowymi. Organizowano spotkania z posłami i senatorami, przedstawiciele Związku zapraszano na posiedzenia komisji oraz na obrady plenarne Sejmu i Senatu, gdy omawiano kwestie samorządowe.

### **3.3. Związek wobec uchwały samorządowej**

Związek Miast Polskich, tak w dobie II Rzeczypospolitej jak i dziś, prowadzi wielokierunkową działalność. W zasadzie nie było i nie ma problemu, którym żyją miasta, co do którego nie określiłby swego stanowiska. Wyróżnić można jednakże kilka spraw, które były i nadal są w centrum zainteresowania. Do nich należą kwestie związane z ustawą samorządową. Od momentu powstania odrodzonego państwa polskiego w 1918 roku aż do roku 1933 obowiązywały w Polsce różne przepisy dotyczące samorządu terytorialnego, sięgające niekiedy do połowy XIX wieku, a więc z czasów zaborów, z pewnymi modyfikacjami dokonanymi po odzyskaniu niepodległości. Również wybory samorządowe do roku 1933 odbywały się na podstawie różnorodnych przepisów. Związek konsekwentnie dążył do jak najszybszego uchwalenia jednolitej ustawy samorządowej, obowiązującej na terenie całej Rzeczypospolitej, kierując się zasadą, iż ustawa winna dawać duże uprawnienia i daleko idącą samodzielność gminom miejskim, brał udział w dyskusjach nad wszystkimi projektami ustawy samorządowej. Już w roku 1922 wystąpił z własnym projektem ustawy o gminie miejskiej. Wobec nieuwzględnienia w ustawie z 23 marca 1933 roku postulatów dotyczących samodzielności i kompetencji samorządów Związek domagał się jej gruntownej nowelizacji. Konsekwentnie zabiegał o

uchwalenie odrębnej ustawy samorządowej dla miast. Wybuch II Wojny Światowej niestety udaremnił owe starania.<sup>9</sup>

W nowej sytuacji Związek zajmuje nieomal analogiczne stanowisko. Domaga się istotnych zmian w ustawie samorządowej z 1990 roku. Postuluje powiązanie jej z najważniejszym dokumentem, to jest Konstytucją, która w sposób systemowy powinna usytuować samorząd terytorialny w ustroju państwa i określić dla niego podstawowe gwarancje. Związek, podobnie jak w przeszłości, domaga się większej samodzielności i rozszerzenia kompetencji samorządów w ogóle, oraz określenia kompetencji miast i gmin z uwzględnieniem tzw. "kategoryzacji gmin".

### **3.4. Kwestia finansów komunalnych**

Kolejną sprawą absorbującą Związek, tak w przeszłości jak i dziś, są finanse komunalne. Działacze samorządowi byli i są zgodni, że bez samodzielności finansowej nie ma prawdziwego samorządu. Samorząd, w prawdziwym tego słowa znaczeniu, może istnieć o tyle, o ile posiada oparcie finansowe. Z tych też względów Związek zabiegał o przepisy prawne, zwiększające dochody gmin. Prowadził długoletnią walkę z rządem o respektowanie art. 69 ustawy z dnia 11.08.1923 roku, mówiącej o tym, że w przypadku nakładania nowych obowiązków na gminy należy wskazać dodatkowe źródła finansowe na ich realizację. Niestety do 1939 roku nie udało się rozwiązać tego problemu z korzyścią dla miast. W końcu lat dwudziestych wyłonił się nowy problem - powszechne zadłużenie miast. Do rządowej akcji oddłużania zaangażował się także Związek Miast Polskich. Mimo ogromnych wysiłków i wielorakich zabiegów Związku, zmierzających do nowego uregulowania prawnego finansów komunalnych, nie udało się do 1939 roku problemu rozwiązać. Już do końca II Rzeczypospolitej obowiązywała ustawa "o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych". z 1923 roku, z większością rozporządzeń wykonawczych mało korzystnych dla miast.

Problem finansów komunalnych pojawił się na nowo w roku 1990. Związek zwracał uwagę na niekorzystne dla miast kryteria i zasady ustalania projektów budżetu państwa. Wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uznanie za niezgodne z Konstytucją przepisów, które spowodowały nieuzasadnione obciążenie niektórych miast i gmin zobowiązaniami wynikającymi z uchwały nr 268 Rady Ministrów z roku 1982. Trybunał wydał orzeczenie korzystne dla miast i gmin.

---

<sup>9</sup> Makles K., *Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939)*, *Rocznik Historii Prasy Polskiej*, T XIV (2011), ISSN 1509-1074

Opowiedział się za poselskim projektem ustawy o finansach gmin, którego autorem była prof. Teresa Dębowska-Romanowska - ekspert Związku.

### **3.5. Bezpośrednie wybory prezydentów, burmistrzów i wójtów – największy sukces powojennego ZMP**

W 2002 roku po raz pierwszy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci zostali wybrani bezpośrednio przez mieszkańców. Był to finał co najmniej 10-letnich debat i starań Związku Miast Polskich - jeśli liczyć od uchwały Zgromadzenia Ogólnego w Ostrowcu Świętokrzyskim z 16 października 1992 r.

Sejmową podkomisją, która przygotowała uchwaloną 20 czerwca 2002 r. ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, kierował Witold Gintowt-Dziewałowski - były prezydent Elbląga i jego delegat do ZMP. Postulaty Związku zostały na ogół uwzględnione, za wyjątkiem tego, aby burmistrz otrzymywał absolutorium nie od rady, lecz od kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. ZMP podzielał pogląd, że decyzja z roku 2002 musi pociągnąć kolejne w relacjach burmistrz - rada, ale do dziś to nie nastąpiło.

### **3.6. Działalność wydawnicza Związku**

Na uwagę zasługuje również działalność wydawnicza Związku, którą zajmowało się i zajmuje jego Biuro. Od 1921 roku wydawano "Samorząd Miejski", który stał się organem prasowym Związku. Tradycję pisma podjęto w styczniu 1992 r. Zaczęto wydawać "Samorząd Miejski" jako wkładkę do Tygodnika samorządu terytorialnego "Wspólnota". W zamyśle Zarządu "Samorząd Miejski" ma się stać stałym organem prasowym Związku Miast Polskich. U progu działalności, tak w latach 1920-1921 jak i 1991- 1992, Biuro Związku wydawało "Biuletyn Informacyjny".<sup>10</sup>

## **4. Kontakty międzynarodowe ZMP**

Na podkreślenie zasługują międzynarodowe kontakty, jakie utrzymywał i utrzymuje Związek z organizacjami samorządowymi. Najwcześniej, bo już w roku 1922, nawiązana została współpraca z Międzynarodowym Związkiem Merów. Najbardziej trwale okazały się kontakty z Międzynarodowym Związkiem Miast, do którego przystąpiono w 1925 roku. Polacy brali udział w pracach wszystkich gremiów tej organizacji. W roku 1929 Związek Miast Polskich wystąpił z inicjatywą utworzenia Związku Miast Państw Słowiańskich, składającego się z miast Polski, Bułgarii,

---

<sup>10</sup> Makles K., *Prasa centralnych związków samorządowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Nr 3112



Jugosławii, Czechosłowacji. Mimo dość zaawansowanych prac organizacyjnych do powołania Związku nie doszło.

Tradycja utrzymywania kontaktów z międzynarodowymi organizacjami samorządowymi aktualna jest w działalności Związku do dziś. Od roku 1991 przedstawiciele Związku Miast Polskich uczestniczą w pracach Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), która jest "izbą samorządową Rady Europy". W roku 1992 Związek przystąpił do Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR - europejska sekcja IULA). Ponadto nawiązane zostały ścisłe kontakty z organizacjami samorządowymi w Stanach Zjednoczonych, a także bardziej incydentalne we Francji, Niemczech, Finlandii i na Litwie. Podjęto także w 1993 roku kontakty robocze z organizacjami samorządowymi państw "Grupy Wyszehradzkiej" (Czechy, Słowacja, Węgry).

#### **4.1. Działalność ZMP w Unii Europejskiej**

Instytucją reprezentującą samorządy w Unii Europejskiej jest Europejski Komitet Regionów (ang. Committee of the Regions). Jest on organem doradczym reprezentującym społeczności regionalne i lokalne Unii Europejskiej, kierującym w ich imieniu opinie do Rady i Komisji. Członkami Komitetu mogą być na przykład szefowie władz regionalnych, prezydenci miast, burmistrzowie lub wójtowie oraz wyłonieni w wyborach lub mianowani przedstawiciele regionów i miast z 28 państw członkowskich UE.<sup>11</sup> Zgodnie z jego własną deklaracją misji KR jest zgromadzeniem politycznym złożonym z przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych w służbie integracji europejskiej. Zapewnia on reprezentację instytucjonalną wszystkich jednostek terytorialnych, regionów, miast i gmin Unii Europejskiej. Zadaniem KR jest angażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejski proces decyzyjny i tym samym wspieranie większego udziału obywateli w tym procesie.<sup>12</sup>

Dzięki tej instytucji regiony i miasta mogą formalnie wypowiedzieć się w procesie stanowienia prawa przez UE, zapewniając uwzględnienie stanowiska i potrzeb władz lokalnych i regionalnych. Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski są zobowiązane do zasięgania opinii Komitetu Regionów w ramach procesu stanowienia prawa w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych, na przykład w kwestiach opieki zdrowotnej, edukacji, zatrudnienia, polityki społecznej, spójności gospodarczej i społecznej, transportu, energii i zmian klimatu. Jeżeli tego nie zrobią,

---

<sup>11</sup> Peterson J., Hodson D., Institutions of the European Union, 2017

<sup>12</sup> J. Barcz (red.), Ustrój Unii Europejskiej, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2012

Komitet Regionów może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Po otrzymaniu przez Komitet Regionów wniosku ustawodawczego przygotowuje i przyjmuje on opinię, a następnie przedkłada ją odpowiednim instytucjom UE. Komitet Regionów wydaje również opinie z własnej inicjatywy.<sup>13</sup>

Związek Miast Polskich jest obok Związku Gmin Wiejskich RP największym reprezentantem Polski w Komitecie Regionów. Posiada on tam trzech przedstawicieli, od lat przyjętą praktyką jest aby przedstawiciele Związku reprezentowali całą panoramę polityczną Polski - pomimo, że większość w Związku stanowią przedstawiciele bezpartyjni, dlatego każdorazowo jest jeden przedstawiciel lewicy (obecnie Krzysztof Matyjaszczyk – Prezydent Częstochowy; SLD), jeden centrum (obecnie prezydent Warszawy – Rafał Trzaskowski; PO) oraz jeden przedstawiciel prawej strony politycznej (obecnie burmistrz Rypina – Paweł Grzybowski; PiS).

#### **4.2. Reprezentacja w CEMR i Radzie Europy**

Najważniejszą i najbardziej wpływową instytucją międzynarodową w której swoje przedstawicielstwo ma ZMP jest niewątpliwie Rada Gmin i Regionów Europy (ang. Council of European Municipalities and Regions; CEMR). Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) została założona w 1951 roku przez grupę burmistrzów z Europy. Później rozszerzyła zakres działania na regiony i została Radą Gmin i Regionów Europy. CEMR jest obecnie jedną z największych organizacji zrzeszającą lokalne i regionalne władze w Europie. Jej członkami jest ponad 50 krajowych stowarzyszeń miast, gmin i regionów z 39 krajów. Łącznie jest to około 100 000 przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych. Rada Gmin i Regionów Europy działa na rzecz lokalnych i regionalnych samorządów i demokracji. Aby osiągnąć ten cel, stara się kształtować przyszłość Europy poprzez zachęcanie lokalnych i regionalnych podmiotów do wpływania na europejskie prawo i politykę oraz do wymiany doświadczeń na poziomie lokalnym i regionalnym. Komitety i grupy robocze tej organizacji starają się wpływać na projekty unijnych aktów prawnych, aby zapewnić, że interesy i obawy władz lokalnych i regionalnych brane są pod uwagę od początku do samego końca procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej.

Obecnie Związek Miast Polskich ma trzech przedstawicieli w CEMR jednym z nich jest Jacek Majchowski – prezydent Krakowa oraz wiceprezes ZMP, który pełni funkcję wiceprezydenta tej organizacji. Kiedyś tą funkcję pełnił również Jan Olbrycht, były burmistrz Cieszyina, obecnie europoseł. Jan Olbrycht jest również jedynym Polakiem,

---

<sup>13</sup> J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny UE*, t. III, Warszawa 2012

który otrzymał najważniejsze europejską wyróżnienie samorządowe – „Nagrodę Cesarza Maksymiliana” (niem. *Kaiser Maximilian Preis*)<sup>14</sup>. Przyznawaną oficjalnie przez władze miasta Innsbrucka.

Odrębną organizacją, choć bardzo zbliżoną pod kontem profilu działalności, jest „Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy” (ang. *Congress of Local and Regional Authorities*). Jest to zgromadzenie przedstawicieli samorządu terytorialnego reprezentujących państwa członkowskie Rady Europy. To najstarsza tego typu instytucja o charakterze paneuropejskim, która ma swoje oparcie w traktatach międzynarodowych. CLRAE skupia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, reprezentujących łącznie ponad 200 tysięcy samorządów z 47 krajów członkowskich Rady Europy.<sup>15</sup>

Polska posiada w CLRAE 12 miejsc dla przedstawicieli i 12 miejsc dla ich zastępców. Reprezentanci są rekomendowani przez polskie organizacje samorządu terytorialnego – Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich.

Dobrym przykładem działalności ZMP w CEMR oraz CRLE jest historia projektu dyrektywy Borenstaina. Był to projekt holenderskiego komisarza liberalizujący usługi komunalne, do tego stopnia, że np. usługi dostaw wody na terenie polskich gmin mogłaby dostarczać firma z Portugalii. Dyrektywa ta przeszła bez echa poprzez Komisję Europejską, zablokowana została dopiero w Parlamencie Europejskim po wcześniejszej interwencji członków CEMR w tym przedstawiciele Związku Miast Polskich.

## **5. Słowem zakończenia**

W niniejszej pracy poruszono jedynie główne aspekty działalności Związku, zarówno na płaszczyźnie lokalnej jak i międzynarodowej oraz okoliczności jego powstania i restytucji. Jak już wspomniano, Związek Miast Polskich zajmował się wszystkimi problemami dotyczącymi miast. Tak w latach 1917 - 1939 jak po roku 1990 należytą wagę przykładał do spraw związanych z gospodarką komunalną, oświatą, kulturą, zdrowiem, opieką społeczną, bezrobociem, komunikacją. Reagował na wszystkie bolączki i potrzeby samorządu terytorialnego. Jednocześnie promując

---

<sup>14</sup> <http://janolbrycht.pl/jan-olbrycht-odebral-europejska-nagrade-cesarza-maksymiliana/>

<sup>15</sup> Martyn Bond, *The Council of Europe (Routledge Global Institutions)*, 2013.

przedsiębiorczość oraz inicjatywy miast organizował wystawy gospodarcze i konkursy. Świadczył wiele usług na zlecenie miast.

Stwierdzić przeto należy, iż Związek Miast Polskich działający w latach 1917 - 1939 odegrał ważną rolę w życiu samorządowym II Rzeczypospolitej, jako reprezentant ogółu miast w Polsce oraz jako instytucja służąca gminom miejskim w rozwiązywaniu ich wszystkich istotnych zadań społecznych, ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych i - rzecz można – ogólnocywilizacyjnych. Dotychczasowa działalność upoważnia do przeniesienia powyższej opinii na obecnie funkcjonujący Związek Miast Polskich.

Na polu działalności Europejskiej Związek jest głównym przedstawicielem polskiego samorządu terytorialnego. Działa on w takich instytucjach jak: Europejski Komitet Regionów, Rada Gmin i Regionów Europy czy Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Gdzie przedstawiciele ZMP niejednokrotnie pełnili funkcje kierownicze, a lobbing oraz inicjatywy ZMP w powyższych organizacjach zawsze były kierowane jak najlepszym interesem polskiego samorządu terytorialnego.

## **6. Bibliografia**

1. J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2012
2. J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny UE*, t. III, Warszawa 2012
3. Bond M., *The Council of Europe* (Routledge Global Institutions), 2013
4. Ludwik Krzywicki, *Zadania miasta ze stanowiska wymagań przyszłości*, Warszawa 1919
5. Makles K., *Samorząd Miejski i jego dzieje (1921-1939)*, Rocznik Historii Prasy Polskiej, T XIV (2011), ISSN 1509-1074
6. Makles K., *Prasa centralnych związków samorządowych w Drugiej Rzeczypospolitej*, prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Nr 3112
7. Mościcki B., *Sto Lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2019
8. Peterson J., Hodson D., *Institutions of the European Union*, 2017
9. Ryszard Szwed, *Związek Miast Polskich 1917-1939, 1990-1994*, Poznań 1995

## **Reguły kolizyjne Konstytucji RP z prawem unijnym - dotychczasowe doświadczenie i perspektywy na przyszłość**

### **1. Wprowadzenie**

Zgodnie z przyjętą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) zasadą pierwszeństwa, postanowienia prawa Unii Europejskiej mają pierwszeństwo przed prawem krajowym.<sup>1</sup> Nie oznacza to jednak, że w sytuacji, kiedy norma ustawowa jest sprzeczna z prawem UE, automatycznie staje się ona nieważna. Zarówno w orzecznictwie jak i literaturze podkreśla się, iż jest to pierwszeństwo stosowania, a nie obowiązywania.<sup>2</sup> Przepis ustawy w dalszym ciągu stanowi element krajowego systemu prawnego, jednak władza prawodawcza państwa członkowskiego powinna dostosować prawo krajowe do wymogów prawa unijnego, a organ stosujący prawo ma zakaz opierania swojego rozstrzygnięcia na normie, co do której powstały wątpliwości. Przyznając pierwszeństwo prawu UE, jeżeli jest ono wystarczająco precyzyjne, organ powinien oprzeć na nim swoje rozstrzygnięcie. Sąd krajowy występuje tu w roli podmiotu, któremu przydzielono zadanie dokonywania kontroli incydentalnej. Jej celem jest zapewnienie prawidłowego oraz jednolitego stosowania prawa unijnego w duchu lojalnej współpracy państw członkowskich.

Instrumentem, który ma zapewnić tymczasową ochronę w sprawach unijnych są środki tymczasowe. Stosować je mogą TSUE, Komisja Europejska oraz Sądy Krajowe. Na szczególną uwagę, ze względu na swoje daleko idące skutki, zasługują środki stosowane przez Sąd Krajowy. Stanowią one ingerencję w działalność ustawodawczą, swojego rodzaju narzędzie podważania ustawy, którą Sąd jest przecież związany. Z tego względu warto przyrzeć się bliżej podstawom stosowania tych środków, określonym w prawie traktatowym i precyzującym je dotychczasowym orzecznictwie TSUE.

---

<sup>1</sup> Por. Orzeczenie ETS z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 - Flaminio Costa przeciwko ENEL, Orzeczenie ETS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 - Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel (EVGF) oraz Wyrok TSUE z 9 marca 1978 w sprawie C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato a Simmenthal SA.

<sup>2</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń, 2010.